

REGROUPEMENT FAMILIAL POUR LES ENFANTS RÉFUGIÉS ET MIGRANTS



Normes juridiques
et pratiques prometteuses

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

REGROUPEMENT FAMILIAL POUR LES ENFANTS RÉFUGIÉS ET MIGRANTS

Normes juridiques
et pratiques prometteuses

Édition anglaise:

*Family reunification for refugee
and migrant children – Standards
and promising practices*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage
sont de la responsabilité des auteurs
et ne reflètent pas nécessairement la
ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction ou
de traduction de tout ou d'une partie
de ce document doit être adressée à la
Direction de la communication (F 67075
Strasbourg ou publishing@coe.int).

Toute autre correspondance relative à ce
document doit être adressée au Bureau
du Représentant spécial de la Secrétaire
Générale sur les migrations et les réfugiés

Couverture: Service de production
des documents et publications
(SPDP), Conseil de l'Europe

Photo: © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, avril 2020

Imprimé dans les ateliers du
Conseil de l'Europe

Table des matières

À PROPOS DES AUTEURS	5
REMERCIEMENTS	7
LISTE DES ACRONYMES	8
INTRODUCTION	9
Portée du manuel	10
Méthodologie	11
Structure du manuel	12
PRINCIPALES CONCLUSIONS	13
DÉFINITIONS	16
PARTIE I – PRINCIPES ET DISPOSITIONS JURIDIQUES PERTINENTS EN MATIÈRE DE VIE FAMILIALE ET DE REGROUPEMENT FAMILIAL	17
CHAPITRE 1. REGROUPEMENT FAMILIAL DANS LE CADRE DES DROITS DE L'HOMME	19
1.1. Obligations de l'État en matière de droit à la vie familiale	20
1.2. Définition de la famille	25
CHAPITRE 2. REGROUPEMENT FAMILIAL DANS LE DROIT INTERNATIONAL DES RÉFUGIÉS ET DANS LES PACTES MONDIAUX DES NATIONS UNIES	29
CHAPITRE 3. REGROUPEMENT FAMILIAL DANS LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE	32
3.1. Charte des droits fondamentaux	32
3.2. Directive de l'UE relative au droit au regroupement familial	32
3.3. Règlement de Dublin (UE)	33
3.4. Autres textes juridiques de l'UE	34
CHAPITRE 4. PRINCIPES TRANSVERSAUX CONCERNANT LES ENFANTS RÉFUGIÉS ET MIGRANTS	35
4.1. Principes généraux du droit	35
4.2. Lignes directrices spécifiques en matière de regroupement familial impliquant des enfants	40
4.3. Principes procéduraux	42
PARTIE II – EXEMPLES PROMETTEURS DE PRATIQUES ET DE LOIS	45
CHAPITRE 5. PORTÉE DE LA DEMANDE DE REGROUPEMENT FAMILIAL	46
5.1. Définition du bénéficiaire	46
5.2. Définition du regroupant : distinction entre les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire	48

CHAPITRE 6. CONDITIONS APPLICABLES AUX DEMANDES DE REGROUPEMENT FAMILIAL	50
6.1. Conditions de fond	50
6.2. Exigences procédurales	52
CHAPITRE 7. GARANTIES PROCÉDURALES EN MATIÈRE DE REGROUPEMENT FAMILIAL	55
7.1. Information adaptée selon l'âge, le sexe et la culture	56
7.2. Conseils et aide juridiques en matière d'accès au regroupement familial	61
CHAPITRE 8. AIDE VISANT À SURMONTER LES OBSTACLES PRATIQUES DANS LES PROCÉDURES DE REGROUPEMENT FAMILIAL	68
CHAPITRE 9. GARANTIES SPÉCIFIQUES ADAPTÉES AUX ENFANTS NON ACCOMPAGNÉS ET SÉPARÉS	73
9.1. Intérêt supérieur de l'enfant en matière de regroupement familial	73
9.2. Le rôle des régimes nationaux de tutelle dans l'application du droit à la vie familiale des enfants	77
CHAPITRE 10. AIDE À L'INTÉGRATION ET AU REGROUPEMENT	82
Soutien aux enfants	86
CHAPITRE 11. COOPÉRATION	88
ANNEXE – APERÇU DES DISPOSITIONS LES PLUS PERTINENTES EN MATIÈRE DE REGROUPEMENT FAMILIAL	91
Instruments juridiques pertinents	91

À propos des auteurs

À partir de leurs recherches et en s'appuyant sur leurs compétences en matière de droits des enfants, de regroupement familial, de droits de l'homme, de droit de la migration et de droit des réfugiés, quatre experts internationaux ont rédigé la présente publication sous l'égide du Bureau du Représentant spécial de la Secrétaire Générale sur les migrations et les réfugiés.

Florence Boreil est diplômée de droit de l'Université Paris 2 Panthéon-Assas (France), spécialisée dans les droits de l'homme et également titulaire d'un diplôme de droit de l'Université de Géorgie (États-Unis). Elle a pratiqué le droit pendant plusieurs années en tant qu'avocate au barreau de Paris, spécialisée dans le droit de la famille, de la migration et de l'asile. Elle a rejoint l'ONG ACAT-France, qui milite en faveur de l'abolition de la torture, pour le droit d'asile, et offre une aide juridique aux réfugiés dans des affaires de regroupement familial. M^{me} Boreil a également travaillé pour le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) en France, offrant son expertise juridique en matière de politiques et de pratiques de regroupement familial. Elle a publié plusieurs articles sur le sujet dans l'optique d'améliorer la procédure pour les titulaires d'une protection internationale.

Dr Ellen Desmet est la première titulaire de la chaire professorale de droit de la migration créée au sein de l'Université de Gand (Belgique) en 2016. Elle possède un doctorat de droit de l'Université catholique de Louvain et a travaillé au sein du Centre d'information sur les droits de l'enfant, du groupe de recherche « Droit et développement » de l'Université d'Anvers et du Centre des droits de l'homme de l'Université de Gand. Ses thèmes de recherche portent sur le droit d'asile et de la migration, les droits de l'homme et des enfants et l'anthropologie juridique.

Georgia Dimitropoulou a exercé les fonctions de travailleuse sociale et de chercheuse en sciences sociales dans les domaines de l'asile et de la migration forcée et s'est particulièrement intéressée à la situation des enfants non accompagnés et séparés. Elle est titulaire de diplômes de troisième cycle en études sociales européennes et en droit des enfants. Spécialisée dans la justice des mineurs, elle a été nommée en 2006 au ministère grec de la Justice, de la Transparence et des Droits de l'homme et officie depuis lors au sein du Tribunal des mineurs d'Athènes. Avant cela, elle a travaillé dans plusieurs organisations de terrain aidant les réfugiés et les

demandeurs d'asile en Grèce, et a été détachée en tant qu'experte nationale auprès de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) en vue de mener des recherches sur les droits de l'enfant dans le contexte de la migration, de l'asile et du trafic au sein de l'Union européenne (UE). Sa mission actuelle dépend de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) en matière de prévention de la délinquance juvénile. Elle a contribué de manière significative à un certain nombre de publications sur les droits des enfants, le trafic d'êtres humains et la migration, en se concentrant sur la protection des enfants non accompagnés et séparés, ainsi que des groupes vulnérables.

Dr Mark Klaassen est maître de conférences à l'Institut du droit de l'immigration de la faculté de droit de l'Université de Leyde (Pays-Bas). En 2015, il a brillamment défendu sa thèse sur le droit au regroupement familial. M. Klaassen coordonne et donne différents cours liés au droit de l'immigration au sein de la faculté de droit de Leyde. Depuis 2018, il est membre du Comité consultatif sur les questions migratoires, un organe consultatif du Gouvernement et du Parlement néerlandais en matière de droit et de politiques d'immigration. Il donne régulièrement des cours postuniversitaires à des professionnels du droit de l'immigration.

Remerciements

Le présent manuel a pu être rédigé grâce aux contributions des autorités nationales, des organisations internationales et de la société civile, qui ont répondu aux appels à exemples de pratiques prometteuses en matière de regroupement familial et de rétablissement des liens familiaux dans les pays membres du Conseil de l'Europe. Cette institution remercie tous les contributeurs, ainsi que les experts du groupe de travail qui ont rédigé ce manuel en s'appuyant sur leurs propres compétences et sur des exemples choisis parmi les pratiques communiquées.

Ce recueil a été revu par Mme Rebecca O'Donnell, Child Circle, et par des collègues de la division du Conseil de l'Europe sur les droits des enfants.

Liste des acronymes

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CCPR	Comité des droits de l'homme des Nations Unies
CDE	Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant
CIPTM	Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EASO	Bureau européen d'appui en matière d'asile (European Asylum Support Office)
FRA	Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OIM	Organisation internationale pour les migrations
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PIDESC	Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

Introduction

Ces dernières années, au vu de la forte augmentation de la population de réfugiés et de migrants depuis 2013, de nombreux enfants ont été éloignés de leur famille. Certaines familles ont été séparées durant leurs déplacements vers l'Europe et parfois à l'intérieur de ses frontières. Dans certains cas, seuls quelques membres de la famille voyagent vers l'Europe depuis des pays d'origine ou de transit pour solliciter une protection ou rechercher des possibilités économiques ou éducatives. Certains enfants non accompagnés ont été séparés de leur famille des années auparavant et ont perdu tout contact. Dans certains cas, les membres d'une famille sont éparpillés dans plusieurs pays d'Europe, certains se trouvant dans des pays de transit ou d'origine.

Parallèlement, des restrictions particulières quant à la définition légale de ceux pouvant prétendre au regroupement familial, des services d'informations rapides et appropriés insuffisants et un accès restreint à des conseils et aide juridiques constituent autant d'éléments, sans oublier des délais stricts pour le dépôt des demandes, des frais administratifs et des exigences en termes financiers et de logement, qui expliquent que le regroupement d'enfants réfugiés ou migrants avec les membres de leur famille peut s'avérer complexe en pratique¹. Les demandeurs d'asile qui souhaitent rejoindre les membres de leur famille en application du Règlement de Dublin de l'UE peuvent également faire face à des retards dans l'examen de leur demande de prise en charge et à des difficultés en termes d'accès à des voies de recours. Une coopération insuffisante entre les États membres aux fins de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant dans les cas de transfert peut également empêcher ou retarder le regroupement familial. En vue de s'attaquer à ces difficultés, de nombreuses organisations nationales, internationales et de la société civile ont établi des pratiques visant à promouvoir les garanties procédurales et à soutenir les bénéficiaires tout au long de la procédure de regroupement familial.

La situation des enfants séparés de leur famille s'avère un sujet de préoccupation essentiel pour le Conseil de l'Europe, dans la mesure où ces derniers sont particulièrement vulnérables et peuvent être exposés à de nombreux risques, dont le trafic d'êtres humains, l'exploitation sexuelle et par le travail, les violences et d'autres violations

1. Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, Bureau de la Croix-Rouge auprès de l'UE, «Disrupted flight: The realities of separated refugee families in the EU», novembre 2014, <https://bit.ly/2MYBLRe>; Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), «Regular overviews of migration-related fundamental rights concerns: Thematic focus: Family tracing and family reunification», septembre 2016, <https://bit.ly/2MvhDHB>; Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, «Réaliser le droit au regroupement familial des réfugiés en Europe» (document thématique, 2017), <https://bit.ly/37DkmpA> («Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, document thématique (2017)»).

des droits de l'homme. En outre, sans le soutien et la protection de leur famille, leur bien-être et leur développement, ainsi que leur intégration dans le pays d'accueil, sont menacés et peuvent être impactés². En 2016, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a énoncé une série d'actions immédiates et prioritaires destinées à protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés³ et a nommé un Représentant spécial sur les migrations et les réfugiés, auquel un mandat de protection des enfants migrants et réfugiés a été confié. En 2017, sur base des constatations du Représentant spécial du Secrétaire Général sur les migrations et les réfugiés⁴, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté un Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants migrants et réfugiés en Europe (2017-2019) pour améliorer l'accès des enfants à leurs droits et à des procédures qui leur sont adaptées, les protéger efficacement face aux différentes formes de violence et améliorer l'intégration des enfants devant demeurer en Europe⁵.

Ce manuel du Conseil de l'Europe participe à la réalisation des objectifs du plan d'action, en donnant des indications concrètes concernant à la fois des normes juridiques essentielles et des pratiques prometteuses en matière de regroupement familial et de rétablissement des liens familiaux. Il a été conçu comme une ressource potentielle pour ceux qui esquissent et appliquent les lois et comme un élément de référence pour les autorités et les institutions pertinentes, eu égard aux outils de renforcement des capacités, à l'assistance technique, aux projets de coopération et aux nouvelles pratiques. Il peut également servir de fondement à l'interprétation commune qui doit sous-tendre toute coopération et toute coordination entre les nombreux acteurs impliqués. Il a enfin pour objet d'encourager les discussions concernant des solutions éventuelles ou existantes aux obstacles et aux difficultés (pratiques ou juridiques) rencontrés dans le cadre du rétablissement des liens familiaux.

Portée du manuel

Ce manuel se concentre sur le regroupement des familles avec enfants dans le cadre de la migration internationale et s'attache en particulier aux possibilités de regroupement familial des enfants non accompagnés, séparés, réfugiés et migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe. Il concerne les enfants, seuls ou accompagnés d'un parent, qui tentent de rejoindre un autre parent en Europe et qui ne peuvent profiter de leur vie familiale dans leur pays d'origine en raison des risques de persécution ou de préjudice. Les principes généraux relevant de ce manuel s'appliquent également aux réfugiés et aux migrants adultes qui ont besoin d'une protection internationale. En revanche, la publication ne concerne pas les migrants adultes qui souhaitent rejoindre leur famille, mais qui n'ont pas besoin d'une protection internationale.

2. Conseil de l'Europe, Représentant spécial du Secrétaire Général pour les migrations et les réfugiés, « Rapport thématique sur les enfants migrants et réfugiés », SG/Inf(2017)13, 10 mars 2017.
3. Conseil de l'Europe, actions prioritaires proposées par le Secrétaire Général dans « Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés : une responsabilité partagée », SG/Inf (2016) 9 final, 4 mars 2017.
4. *Op cit.*, note 2.
5. Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, « Plan d'action sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019) », CM(2017)54-final, 19 mai 2017. Plus d'information sur la mise en œuvre du plan disponible à l'adresse : <https://bit.ly/2vBTdWN>.

Seuls les regroupements dans les États membres du Conseil de l'Europe, et en application du Règlement de Dublin, relèvent du présent manuel. Ce dernier ne s'intéresse pas aux retours et aux regroupements familiaux en dehors des États membres du Conseil de l'Europe, bien que les principes transversaux de l'intérêt supérieur de l'enfant et des droits de l'homme restent pertinents à cet égard. Lorsque ce n'est pas contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant et que cela ne présente aucun danger pour les membres de la famille, il peut s'avérer nécessaire de localiser ces derniers avant d'envisager un regroupement familial et de procéder au rétablissement des liens familiaux. Ce manuel ne se concentre pas sur les pratiques en matière de localisation des familles, mais plutôt sur les procédures de regroupement familial susceptibles d'être appliquées, une fois la famille localisée.

Méthodologie

La méthodologie suivie comporte deux volets. Dans un premier temps, des recherches ont été menées pour recenser les normes juridiques internationales et européennes pertinentes en matière de regroupement familial, y compris des éléments des droits de l'homme, des droits de l'enfant, du droit de la migration, du droit des réfugiés et du droit de l'UE. Cela nous a permis de comprendre les différents corps de droit et, implicitement, les différentes garanties susceptibles de s'appliquer simultanément dans le cadre du regroupement familial et du rétablissement des liens familiaux.

Dans un second temps, le Conseil de l'Europe a lancé, auprès des États membres, des organisations de la société civile et d'autres organes compétents dans le domaine de la migration et de l'asile, un appel à information sur les bonnes pratiques ou les pratiques prometteuses, ainsi que les méthodes et les outils employés en matière de regroupement familial. Selon l'appel à information, les pratiques pouvaient porter sur les procédures utilisées par les institutions ou organisations compétentes, notamment les dispositions juridiques, les politiques ou les exemples de mise en œuvre liés à tous les stades de la procédure de regroupement familial. Au total, environ 40 États membres du Conseil de l'Europe, pays non européens et organisations internationales, ont répondu à cet appel à information, faisant état de pratiques du monde entier. Une analyse documentaire a permis de compléter les réponses reçues.

Choisir les pratiques à inclure dans le manuel consistait à déterminer lesquelles correspondaient le plus aux éléments suivants : l'intérêt supérieur de l'enfant ; le respect du droit à la vie familiale ; des procédures de regroupement familial positives, humaines et rapides ; des procédures adaptées aux enfants ; le renforcement de la coopération et de la coordination entre les nombreux acteurs impliqués ; l'examen des obstacles pratiques ou juridiques ; l'amélioration de l'intégration, etc. Les exemples choisis ont été présentés comme prometteurs en ce qu'ils contribuent à l'application du droit au respect de la vie familiale grâce à des procédures efficaces de regroupement familial. Si tout a été fait pour veiller à ce que les exemples inclus soient décrits avec exactitude, il n'a pas toujours été possible de vérifier intégralement telle ou telle pratique. À cet égard, les auteurs déclinent toute responsabilité pour toute erreur ou omission. Parallèlement, leur choix ne se traduit pas par un examen de tous les effets et conséquences du cadre politique plus large ou du contexte entourant ces exemples.

La reproduction de ces exemples peut exiger de satisfaire à certains prérequis, par exemple un financement adéquat et l'implication d'acteurs formés et effectivement qualifiés. Certains exemples n'ont pas encore produit d'effets concrets, mais ont été choisis ici dans la mesure où ils restent néanmoins dignes d'intérêt.

Les enseignements tirés par les contributeurs sont indiqués pour nombre des exemples donnés. Ces contributeurs ont accepté de fournir leurs coordonnées – qui sont communiquées avec les exemples correspondants – pour permettre des échanges entre pairs ou faciliter l'accès à de plus amples informations.

Structure du manuel

Le manuel se divise en deux parties principales. La partie I présente un aperçu des principes juridiques pertinents des droits de l'homme, des droits de l'enfant, du droit des réfugiés et du droit de l'UE en matière de regroupement familial, tandis que la partie II donne des exemples clés de pratiques prometteuses.

Plus précisément, la partie I se concentre sur les principes juridiques du regroupement familial déterminants pour les législateurs et les praticiens. Tout d'abord, elle examine le regroupement familial en vertu du droit général au respect de la vie familiale, tel qu'énoncé dans des instruments spécifiques du Conseil de l'Europe et des Nations Unies. Elle s'interroge ensuite brièvement sur les dispositions du droit international des réfugiés relatives au regroupement familial. La section consacrée au regroupement familial dans les instruments de l'UE permet d'illustrer la manière dont les dispositions relatives au regroupement familial sont abordées en matière d'immigration. Enfin, le dernier chapitre de cette partie se consacre aux principes transversaux concernant les enfants dans le domaine du regroupement familial.

Pour sa part, la partie II évoque les caractéristiques essentielles des procédures de regroupement familial et présente des exemples prometteurs de droit, de pratiques et de normes juridiques pertinentes applicables. Ces exemples sont rassemblés thématiquement afin d'aider au mieux les États membres à s'acquitter de leur responsabilité de mise en œuvre effective du droit au regroupement familial :

1. champ d'application du regroupement familial (définition de la famille, définition du regroupant, y compris la distinction entre les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire) ;
2. conditions (de fond et de forme) applicables aux demandes de regroupement familial ;
3. garanties procédurales en matière de regroupement familial ;
4. aide visant à surmonter les obstacles pratiques dans les procédures de regroupement familial ;
5. garanties spécifiques aux enfants non accompagnés et séparés ;
6. aide à l'intégration et au regroupement ;
7. coopération.

À titre d'information pour les lecteurs, le manuel contient une annexe donnant un aperçu des dispositions juridiques les plus pertinentes en matière de regroupement familial.

Principales conclusions

On relève plusieurs obligations ayant trait au regroupement familial dans le droit international relatif aux droits de l'homme, énoncées explicitement ou découlant du droit général au respect de la vie familiale. La Convention européenne des droits de l'homme ne protège pas directement le droit au regroupement familial. Toutefois, le droit au respect de la vie familiale représente une importante source d'inspiration pour la législation en la matière et offre un minimum de protection. Dans quelques cas, la Cour européenne des droits de l'homme a fait état de l'obligation positive d'un État membre de permettre le regroupement familial sur son territoire. La Cour a également défini d'importantes garanties procédurales qui doivent être respectées au niveau national dans le cadre du droit à la vie familiale, y compris dans les politiques de regroupement familial.

Il convient de noter que tous les États membres du Conseil de l'Europe ne sont pas membres de l'UE. D'autre part, le droit de l'UE en matière de regroupement familial n'a pas la même portée dans tous ses États membres, plusieurs d'entre eux ayant choisi de ne pas appliquer certaines directives. Néanmoins, l'harmonisation du droit au regroupement familial est relativement avancée au sein de l'UE et cela donne des indications supplémentaires sur la manière dont les États membres du Conseil de l'Europe pourraient concevoir leur droit interne en la matière. En termes de recherche des pratiques prometteuses au sein des États membres, l'harmonisation réalisée au niveau de l'UE peut jouer un rôle décisif pour définir les bonnes pratiques en général. Les différentes formes de droit de l'UE pourraient également servir de source d'inspiration pour les États membres du Conseil de l'Europe dans lesquels ce droit ne s'applique pas.

En ce qui concerne les enfants en particulier, les principes généraux des droits de l'enfant, tels que le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et le droit d'être entendu, doivent également être respectés dans le cadre du regroupement familial. De plus, le Comité des droits de l'enfant et le Comité pour les travailleurs migrants des Nations Unies ont préparé des recommandations spécifiques concernant le regroupement familial impliquant des enfants. Les lignes directrices internationales insistent de plus en plus sur la nécessité d'appliquer une approche pluridisciplinaire à l'examen de la situation particulière de l'enfant, y compris dans le contexte des procédures de regroupement familial, avec la collaboration d'acteurs de protection de l'enfance et le recours à des mécanismes de coopération, ainsi que sur la nature essentielle de la coopération transfrontière.

Cette publication met en lumière un certain nombre de pratiques prometteuses permettant de mettre en œuvre les normes juridiques présentées⁶. Les exemples de législation et de pratiques choisis visent principalement à faire en sorte que les bénéficiaires, dans les cas particuliers, comprennent la procédure et obtiennent des conseils et une aide juridique à titre gratuit. Ils recouvrent également des exemples d'aide administrative et pratique apportée dans le cadre du regroupement familial et des demandes de visa, notamment la collecte et la traduction des documents, ainsi que la prise en charge des coûts financiers y afférents. Certaines initiatives, à l'instar des centres d'aide spécialisés et des activités de formation, tendent à renforcer la capacité des prestataires de services tels que les services de tutelle ou d'aide juridique afin qu'ils puissent répondre aux demandes d'aide croissantes émanant de bénéficiaires d'un regroupement familial. Enfin, plusieurs programmes de sensibilisation à destination des législateurs visent à contribuer à l'élaboration de cadres juridiques, politiques et procéduraux nationaux conformes aux normes juridiques internationales et européennes, de sorte à promouvoir et à garantir le droit à la vie familiale.

Une analyse des enjeux et des pratiques choisies sur le terrain confirme qu'il convient de se pencher sur les questions suivantes dans le cadre de la procédure nationale de regroupement familial :

- ▶ assurer la clarté des lois et des procédures de regroupement familial quant à l'interaction entre le droit de l'immigration et le droit de la famille ;
- ▶ établir des procédures efficaces visant à garantir l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant, dans la mesure où beaucoup d'éléments sont tributaires des circonstances individuelles de l'espèce, et faire en sorte que cet intérêt soit prioritaire ;
- ▶ garantir une approche pluridisciplinaire de l'examen de la situation particulière de l'enfant et de son intérêt supérieur, au moyen de protocoles de coopération ou de conseils entre professionnels ;
- ▶ impliquer en particulier des professionnels de l'enfance dans le cadre de l'assistance apportée aux familles, de l'examen des situations familiales, de la coopération avec d'autres pays et de la prise de décisions quant à l'intérêt supérieur de l'enfant ;
- ▶ améliorer de manière significative la coopération transfrontière ;
- ▶ promouvoir une bonne gestion des affaires au moyen de services de soutien supplémentaires au profit des regroupants ou des éventuels bénéficiaires, en particulier une information fiable et opportune sur les procédures et les questions juridiques y afférentes ;
- ▶ trouver des solutions innovantes pour supprimer les obstacles au regroupement familial (par exemple, Miles4Refugees, recours à la technologie pour mieux

6. Pour d'autres exemples de pratiques, voir Eurochild et SOS Children's Villages International, « Let children be children : Lessons from the field on the protection and integration of refugee and migrant children in Europe », <https://bit.ly/2WTbfMi> ; Unicef, « Building on promising practices to protect children in migration across the European Union », 2019, <https://uni.cf/3bICfGF> ; HCR, « Families Together : family reunification in Europe for refugees », 2018, <https://bit.ly/2BsJ3Y4>.

restaurer les liens familiaux et entretenir des contacts au sein des familles qui ont été séparées);

- ▶ garantir l'existence et le bon fonctionnement de procédures spéciales et centrées sur l'enfant, avec l'aide des services de tutelle;
- ▶ adopter une vision globale de la procédure et assurer le rétablissement de mesures visant à soutenir la vie familiale.

Définitions

Aux fins du présent manuel, les définitions suivantes sont utilisées :

- ▶ Enfant : « tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu du droit en vigueur »⁷.
- ▶ Enfant migrant : enfant ayant traversé des frontières pour quelque raison que ce soit.
- ▶ Enfant réfugié : enfant pouvant prétendre à une protection internationale.
- ▶ Demandeur d'asile : « personne demandant à bénéficier d'une protection internationale »⁸.
- ▶ Enfant non accompagné : « un enfant [...] qui a été séparé de ses deux parents et d'autres membres de sa famille et n'est pas pris en charge par un adulte qui, en vertu de la loi ou de la coutume, en a normalement la responsabilité »⁹.
- ▶ Enfant séparé : « enfant [...] qui a été séparé de ses deux parents, ou des personnes qui en avaient la charge à titre principal auparavant en vertu de la loi ou de la coutume, mais pas nécessairement d'autres membres de sa famille. Il peut donc s'agir, par exemple, d'un enfant accompagné par d'autres membres adultes de sa famille »¹⁰.
- ▶ Protection internationale : statut de réfugié ou protection subsidiaire.
- ▶ Regroupement familial : procédure de reconstitution dans l'État d'accueil d'une famille qui existait ailleurs auparavant, recouvrant un ensemble de processus juridiques et de conditions de forme.
- ▶ Regroupant : le membre d'une famille dans un État d'accueil, qui souhaite que les membres de sa famille le rejoignent.
- ▶ Bénéficiaire : le membre d'une famille qui souhaite rejoindre le regroupant dans l'État d'accueil aux fins du regroupement familial.

-
7. Article 1^{er}, Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, 20 novembre 1989 (CDE). Une interprétation similaire est donnée dans le droit de l'UE, à l'article 2.I de la Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.
 8. Convention relative au statut des réfugiés (adoptée le 28 juillet 1951) 189 RTNU 137 et Protocole relatif au statut des réfugiés (adopté le 31 janvier 1967) 606 RTNU 267 (« Convention de 1951 sur les réfugiés »).
 9. Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (Comité CDE), « Observation générale n° 6 (2005) : traitement des enfants non accompagnés et des enfants séparés en dehors de leur pays d'origine », 1^{er} septembre 2005, CRC/GC/2005/6, paragraphe 7 (« Observation générale n° 6 ») ; Voir aussi HCR, « Note sur les politiques et procédures à appliquer dans le cas des enfants non accompagnés en quête d'asile », février 1997, p. 1 ; HCR, « Refugee Children : Guidelines on protection and care », février 1994, p. 121.
 10. Comité CDE, Observation générale n° 6, *op. cit.*, paragraphe 8.

Partie I

Principes et dispositions juridiques pertinents en matière de vie familiale et de regroupement familial

Cette première partie donne un aperçu des principes juridiques applicables au regroupement familial, en particulier eu égard aux enfants dans le contexte de la migration internationale et aux adultes ayant besoin d'une protection. Elle aidera les législateurs et les praticiens en recensant les sources de droit et de conseils essentielles au niveau régional, notamment les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme¹¹ et de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, ainsi qu'en analysant les dispositions d'instruments spécifiques à la migration consacrées au regroupement familial.

Cette partie du manuel n'a pas vocation à présenter une analyse exhaustive de toutes les normes juridiques internationales et régionales pertinentes ni à fournir une explication technique détaillée aux acteurs spécialisés de l'ensemble des questions qui se posent dans ce domaine complexe. Au contraire, elle tend à présenter les principes juridiques déterminants du regroupement familial à un public de législateurs et de praticiens. Elle reconnaît que les responsabilités d'un État en matière de droit de l'immigration et de droits de l'homme peuvent sembler concurrentes dans ce domaine et s'intéresse à la manière dont cette question a été réglée par la Cour européenne des droits de l'homme et abordée dans des dispositions juridiques spécifiques dans des circonstances précises (par exemple un regroupement familial concernant un enfant réfugié).

11. Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, STE n° 5 (1950) et ses protocoles.

Traditionnellement, le droit de l'immigration est un domaine dans lequel l'État dispose du droit souverain de contrôler l'entrée et le séjour des ressortissants étrangers sur son territoire. Toutefois, ce droit souverain de contrôler l'immigration est conditionné par le droit international et européen des droits de l'homme, dans le cadre duquel le regroupement familial est lié au droit général au respect de la vie familiale, un droit de l'homme qui couvre un certain nombre de sujets. Dans certaines circonstances, le droit au respect de la vie familiale peut imposer aux États d'autoriser l'entrée et le séjour sur la base des liens familiaux. Le chapitre 1 évoque le regroupement familial en vertu du droit général au respect de la vie familiale et la vaste jurisprudence consacrée aux circonstances précises dans lesquelles les États d'accueil ont l'obligation d'autoriser l'entrée et le séjour de ressortissants étrangers sur la base des liens familiaux. Considérant que le droit au respect de la vie familiale n'offre pas une protection absolue, les États d'accueil peuvent conditionner le droit au regroupement familial en déterminant quels membres de la famille peuvent y prétendre et en définissant les règles de procédure et de fond qui s'y appliquent. Le chapitre 1 explore également dans quelle mesure l'État d'accueil peut imposer des conditions procédurales et de fond au regroupement familial, ainsi que les différentes définitions de la famille qui déterminent le cercle de personnes pouvant y prétendre au titre des droits de l'homme.

Si la Convention de 1951 sur les réfugiés ne contient aucune disposition explicite sur le regroupement familial, le chapitre 2 se concentre sur les lignes directrices internationales consacrées aux réfugiés qui promeuvent le principe de l'unité familiale. Pour sa part, le chapitre 3 donne des précisions sur le droit de l'UE en matière de regroupement familial, en analysant le droit matériel en vertu de la Directive relative au droit au regroupement familial (directive sur le regroupement familial) et d'autres questions y afférentes relevant du Règlement de Dublin et d'autres textes juridiques.

Au regard de la reconnaissance grandissante au niveau international de la nécessité de respecter scrupuleusement le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, le chapitre 4 envisage l'impact des principes transversaux à la fois sur la prise de décision et sur les garanties procédurales en matière de regroupement familial des enfants réfugiés ou migrants. Ce chapitre insiste sur la nécessité d'examiner de manière appropriée la situation de l'enfant, de garantir sa participation et de formuler des lignes directrices spécifiques sur le regroupement familial tenant compte du point de vue de l'enfant. Ce chapitre met également en avant la nécessité d'impliquer les services de protection de l'enfance et l'importance sous-jacente d'une approche transfrontière et pluridisciplinaire dans de tels cas. Il convient enfin de souligner qu'il ne faut pas interpréter isolément les instruments juridiques cités, mais en conjonction les uns avec les autres.

Chapitre 1.

Regroupement familial dans le cadre des droits de l'homme

Le droit au respect de la vie familiale est consacré dans de nombreux traités internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme¹² et recouvre généralement, d'un côté, une obligation positive des États de protéger la famille, et, de l'autre, une obligation négative interdisant toute ingérence illégale ou arbitraire dans l'exercice du droit à la vie familiale. Les instances internationales chargées de contrôler le respect des droits de l'homme ont interprété chaque type d'obligation comme comportant, dans certaines circonstances, des obligations relatives au regroupement familial.

La Convention européenne des droits de l'homme ne reconnaît pas de droit au regroupement familial en tant que tel, mais si l'on interprète son article 8, le droit au respect de la vie familiale comprend des aspects y afférents. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) n'énonce pas non plus de droit explicite au regroupement familial : son article 17 prévoit un droit général au respect de la vie familiale et son article 23 renvoie à la protection de la famille. Lus conjointement, ces deux articles ont été appliqués dans des cas de regroupement familial. De même, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) ne reconnaît aucun droit matériel au regroupement familial, mais elle contient des dispositions spécifiques sur le sujet, à l'instar de son article 10 qui appelle à l'examen rapide des demandes de regroupement familial¹³. La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CIPTM) et la Charte sociale européenne mentionnent explicitement le regroupement familial pour les travailleurs étrangers.

12. Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), articles 12 et 16(3); Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), articles 17 et 23(1); Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC), article 10(1); préambule de la CDE, articles 9 et 16; Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (CIPTM), articles 14 et 44(1); Charte sociale européenne (révisée) (CSER), STE n° 163 (1996), partie I, principe 16, et partie II, article 16; article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme; article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (Charte de l'UE).
13. Voir le chapitre 4 ci-après consacré aux lignes directrices spécifiques en matière de regroupement familial impliquant des enfants.

Le présent chapitre analyse les obligations des États en matière de regroupement familial, du point de vue de leurs obligations au titre du respect du droit à la vie familiale. Il mentionne également le cercle de personnes réputées constituer une famille, du point de vue du droit international et européen des droits de l'homme.

1.1. Obligations de l'État en matière de droit à la vie familiale

Conciliation avec la souveraineté territoriale et le contrôle des migrations. Bien qu'il n'y soit pas fait explicitement mention dans le texte de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que dans les décisions en matière d'immigration, les États ont l'obligation de respecter le droit à la vie familiale, au sens de l'article 8 de la Convention¹⁴. Le droit de l'immigration est traditionnellement un domaine dans lequel les États disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer si une décision en la matière est conforme au droit au respect de la vie privée et familiale. Dans tous les cas relatifs à l'immigration et à l'article 8 de la Convention, la Cour réaffirme un principe bien établi en droit international : tout État est en droit de contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur son territoire¹⁵.

Pour vérifier le respect de l'article 8 de la Convention, la Cour européenne des droits de l'homme met en balance l'intérêt d'une personne à préserver sa vie de famille et celui des États à maintenir un contrôle de l'immigration. L'étendue de la marge d'appréciation dont bénéficient les États dépend des circonstances de l'espèce. De manière générale, on peut estimer qu'elle est plus importante en matière de droit de séjour et d'entrée sur le territoire des primo-arrivants. Cela signifie que les États disposent d'une grande marge de manœuvre pour se prononcer sur un regroupement familial. Par conséquent, en matière de droit de séjour et d'entrée sur le territoire, il convient généralement d'établir si une obligation positive impose à l'État d'autoriser le séjour¹⁶. En revanche, dans le cas de migrants installés dont le titre de séjour a été révoqué ou n'a pas été renouvelé, on présume qu'il y a ingérence dans le droit à la vie familiale. Se pose alors la question de savoir si cette ingérence est justifiée en application du critère visé à l'article 8(2) de la Convention¹⁷.

Dans certaines affaires d'immigration, il est difficile de distinguer nettement l'octroi du titre de séjour et la fin de sa validité. À titre d'exemple, dans une affaire concernant l'expiration d'un titre de séjour, suivie d'un long séjour irrégulier, il est difficile d'établir si une décision d'éloignement équivaut à une ingérence dans le droit au respect de la vie familiale ou s'il convient de s'interroger quant à savoir si une obligation positive impose à l'État d'accueil d'autoriser le séjour. Dans de tels cas, la Cour européenne des droits de l'homme conclut qu'il convient toujours de trouver un juste équilibre entre les intérêts concurrents en présence.

L'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme prévoit le droit à la vie familiale, mais ne protège pas le droit de déterminer dans quel pays l'exercer : il

14. *Abdulaziz, Cabales et Balkandali c. Royaume-Uni*, 28 mai 1985, Série A n° 94.

15. Voir, entre autres, *Jeunesse c. Pays-Bas* [GC], n° 12738/10, 3 octobre 2014.

16. *Gül c. Suisse*, 19 février 1996, *Rapports* 1996 I.

17. Voir *Boultif c. Suisse*, n° 57273/00, CEDH 2001 IX, paragraphe 39.

n'implique aucun droit de choisir son pays de résidence¹⁸. Le fait que les demandeurs souhaitent résider dans l'État d'accueil n'est généralement pas considéré comme un élément décisif dans la mise en balance des intérêts¹⁹. Lorsqu'elle examine le regroupement familial dans l'État d'accueil, la Cour européenne des droits de l'homme prend généralement en considération la mesure dans laquelle il y a effectivement entrave à la vie familiale, l'étendue des attaches dans l'État d'accueil et enfin s'il existe ou non des obstacles insurmontables à la vie familiale dans le pays d'origine pour l'une ou plusieurs personnes concernées²⁰. On compte parmi les autres facteurs à prendre en considération des éléments touchant au contrôle de l'immigration (par exemple, des précédents d'infractions aux lois sur l'immigration) ou des considérations d'ordre public pesant en faveur d'une exclusion, des éléments liés à l'intérêt supérieur de l'enfant et la nature volontaire ou légale de la séparation²¹.

De même, le PIDCP ne reconnaît pas aux migrants le droit d'entrer ou de séjourner sur le territoire d'un État partie. Toutefois, « dans certaines situations, un étranger peut bénéficier de la protection du Pacte même en ce qui concerne l'entrée ou le séjour : tel est le cas si des considérations relatives [...] au respect de la vie familiale entrent en jeu »²². Dès l'instant où les personnes sont autorisées à entrer sur le territoire, elles « ne peuvent être soumis[es] à aucune immixtion arbitraire ou illégale dans [...] leur famille [...] »²³. Par conséquent, dans certaines situations, « le refus d'un regroupement familial peut être perçu comme une immixtion arbitraire et illégale dans l'exercice du droit à la vie familiale au titre de l'article 17 du PIDCP »²⁴.

Obligation positive de protéger la famille. De nombreux instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme reconnaissent que la famille « est l'élément naturel et fondamental de la société » et qu'elle est « en droit d'être protégée par la société et par l'État »²⁵. Dans la mesure où le droit de fonder une famille implique, en principe, la possibilité de vivre ensemble, il convient de prendre des mesures appropriées « pour assurer l'unité ou la réunification des familles, notamment lorsque la séparation de leurs membres tient à des raisons politiques, économiques, ou du même ordre »²⁶.

18. Voir *Rodrigues da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas*, n° 50435/99, CEDH 2006 I, paragraphe 39.

19. Dans l'arrêt *Jeunesse c. Pays-Bas* (2014), la Cour a néanmoins considéré que – malgré l'absence d'obstacles à l'exercice de la vie familiale au Suriname – les enfants se trouveraient dans « une situation difficile » s'ils devaient continuer à y vivre avec leur mère.

20. *Rodrigues da Silva et Hoogkamer c. Pays-Bas* (2006), paragraphe 39.

21. *Solomon c. Pays-Bas (déc.)*, requête n° 44328/98, 5 septembre 2000. Voir M.A.K. Klaassen, « Between facts and norms: Testing compliance with Article 8 ECHR in immigration cases », *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2019.

22. Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CCPR), « Observation générale n° 15: Situation des étrangers au regard du Pacte », 11 avril 1986, paragraphe 5.

23. *Ibid.*, paragraphes 6 et 7.

24. Chetail V., « The transnational movement of persons under general international law - Mapping the customary law foundations of international migration law » in Chetail V. et Bauloz C. (eds), *Research Handbook on International Law and Migration*, Edward Elgar Publishing, 2014, p. 42.

25. Article 16(3) DUDH; article 23(1) PIDCP; article 10(1) PIDESC; article 44(1) CIPTM; partie 1, principe 16, et partie 2, article 16 CSER; préambule de la CDE. En vertu du PIDESC, « une protection et une assistance aussi larges que possible » doivent être apportées à la famille.

26. CCPR, « Observation générale n° 19 : article 23 (Protection de la famille), Protection de la famille, droit au mariage et égalité entre époux », 27 juillet 1990 (« Observation générale n° 19 »), paragraphe 5.

Obligation positive d'autoriser le regroupement familial découlant du droit à la vie familiale

Dans l'affaire *El-Hichou c. Danemark*, le demandeur, âgé de 14 ans au moment des faits, était entré de manière irrégulière au Danemark afin de retrouver son père, qui résidait légalement sur le territoire et qui avait sa garde à titre principal. Les autorités danoises ont rejeté la demande de regroupement familial et lui ont ordonné de quitter le territoire. Le Comité des droits de l'homme de l'Onu (CCPR) a estimé que les décisions des autorités danoises entraîneraient, si elles étaient exécutées, une violation des articles 23 (protection de la famille) et 24 (droit des enfants aux mesures de protection spéciales requises par leur état de minorité) du PIDCP. Le CCPR a fait observer qu'un enfant « ne saurait être tenu responsable d'aucune décision prise par ses parents en matière de garde, d'éducation et de résidence »²⁷.

Par ailleurs, chaque enfant a, « dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux »²⁸. L'article 9(1) de la CDE oblige les États à veiller à ce que l'enfant ne soit pas séparé « de ses parents contre leur gré, à moins que cette séparation ne soit nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant ». Tout enfant séparé de l'un ou de ses deux parents est en droit « d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant » (article 9(3) de la CDE). Ce droit s'applique à « toute personne ayant des droits de garde, aux pourvoyeurs primaires coutumiers de soins, aux parents nourriciers et aux personnes avec lesquelles l'enfant a une solide relation personnelle »²⁹.

Dans un nombre limité d'affaires, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'un État avait l'obligation d'autoriser le regroupement familial, en raison d'une obligation positive d'accepter un primo-arrivant sur le fondement des liens familiaux.

Obligation positive d'autoriser le regroupement familial découlant du droit à la vie familiale

Dans l'affaire *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les Pays-Bas avaient l'obligation positive d'autoriser l'entrée et le séjour d'une enfant érythréenne de 15 ans afin qu'elle rejoigne sa mère qui avait obtenu une protection internationale aux Pays-Bas³⁰. La Cour a estimé qu'en l'espèce, des circonstances exceptionnelles entraient en jeu, dans la mesure où la jeune fille avait été retirée de l'école par la personne qui en était responsable dans son pays d'origine et qu'elle risquait d'y être victime d'un mariage arrangé.

27. CCPR, *El-Hichou c. Danemark*, Comm. N° 1554/2007, UN Doc. CCPR/C/99/D/1554/2007, 20 août 2010, paragraphes 7.4 et 8.

28. CDE, Article 7(1).

29. Comité CDE, « Observation générale n° 14 (2013) sur le droit de l'enfant à ce que son intérêt supérieur soit une considération primordiale (article 3, paragraphe 1) », 29 mai 2013, UN Doc. CRC/C/GC/14 (« Observation générale n° 14 »), paragraphe 60.

30. *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas*, n° 60665/00, 1^{er} décembre 2005.

Obligation positive d'autoriser le regroupement familial découlant du droit à la vie familiale

L'affaire *Şen c. Pays-Bas* portait sur le regroupement familial de la fille d'une famille turque résidant de manière régulière aux Pays-Bas³¹. L'enfant était restée en Turquie après le déménagement de ses parents aux Pays-Bas. Là-bas, deux autres enfants étaient nés et étaient scolarisés. La Cour européenne des droits de l'homme a conclu que l'on ne pouvait raisonnablement pas attendre de l'ensemble de la famille qu'elle abandonne son titre de séjour aux Pays-Bas et que l'intégration dans ce pays était le meilleur moyen d'établir une vie familiale. L'intégration des deux enfants nés aux Pays-Bas a constitué un élément déterminant pour arriver à cette conclusion.

Aucune obligation positive d'autoriser le regroupement familial découlant du droit à la vie familiale

Dans l'affaire *I.A.A. et autres c. Royaume-Uni*³², huit frères et sœurs somaliens demandaient à rejoindre leur mère qui résidait au Royaume-Uni du fait de son mariage à un titulaire d'une protection internationale dans ce pays. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'on ne pouvait pas conclure que le Royaume-Uni avait une obligation positive d'autoriser l'entrée et le séjour des demandeurs, dans la mesure où ni ces derniers ni leur mère n'étaient des réfugiés, qu'ils étaient séparés depuis plus de 11 ans et que, malgré l'existence de difficultés, aucun obstacle insurmontable n'empêchait la mère de se réinstaller en Éthiopie afin de profiter de sa vie familiale.

Obligation négative interdisant toute ingérence arbitraire ou illégale. Les articles 17 du PIDCP, 16 de la CDE et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme interdisent toute ingérence arbitraire ou illégale dans la vie familiale. Le terme « illégal » indique que l'ingérence autorisée par les États ne peut l'être qu'en application de la loi. Pour le CCPR, la notion d'« ingérence arbitraire » garantit que même une immixtion prévue par la loi « [doit être] conforme aux dispositions, aux buts et aux objectifs du [PIDCP] et [...], dans tous les cas, raisonnable eu égard aux circonstances particulières »³³. Le CCPR a interprété la condition de « caractère raisonnable » comme impliquant que toute ingérence « doit être proportionnée au but recherché et être nécessaire dans les circonstances de l'espèce »³⁴.

31. *Şen c. Pays-Bas*, n° 31465/96, 21 décembre 2001.

32. *I.A.A. et autres c. Royaume-Uni (déc.)*, n° 25960/13, 8 mars 2016.

33. CCPR, « Observation générale n° 16, article 17 (droit au respect de la vie privée) – Le droit au respect de la vie privée, de la famille, du domicile, de la correspondance, de l'honneur et de la réputation », 8 avril 1988, (« Observation générale n° 16 »), paragraphe 4.

34. CCPR, *Nicholas Toonen c. Australie*, Comm. N° 488/1992, UN Doc. CCPR/C/50/D/488/1992, 31 mars 1994, paragraphe 8.3.

Dans l'affaire *Faraq El Dernawi c. Libye*, les autorités libyennes avaient confisqué le passeport d'une femme et de ses enfants auxquels le regroupement familial avec le mari/le père, reconnu comme réfugié en Suisse, avait été accordé³⁵. Selon le CCPR, les actes des autorités libyennes équivalaient à un « obstacle définitif à la réunion de la famille en Suisse et [...] c'[était] le seul obstacle ». L'on ne pouvait raisonnablement attendre d'un réfugié qu'il retourne dans son pays d'origine. Le CCPR a conclu que la Libye avait violé les articles 17 (ingérence arbitraire dans la vie familiale), 23 (violation de l'obligation de respecter l'unité familiale) et 24 (droit des enfants aux mesures de protection spéciales requises par leur état de minorité) du PIDCP.

La Cour européenne des droits de l'homme utilise le même critère pour déterminer si l'ingérence dans le droit à la vie familiale viole l'article 8 de la Convention. Toute ingérence doit être prévue par la loi et poursuivre des buts légitimes. Toute mesure interférant dans le droit à la vie familiale ne doit pas aller au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime poursuivi et doit être nécessaire dans une société démocratique. Dans ce contexte, il convient d'évaluer la proportionnalité de l'ingérence.

L'entrée et le séjour irréguliers sur le territoire constituent des éléments que la Cour européenne des droits de l'homme prend en considération dans la mise en balance des intérêts³⁶. La Cour conclut généralement que la vie familiale établie ou renforcée à un moment où les demandeurs avaient conscience de leur statut précaire en matière d'immigration joue un rôle limité dans la mise en balance des intérêts³⁷. Dans les cas de fraude ou d'abus, la Cour se montre particulièrement compréhensive envers les intérêts des États de ne pas autoriser le séjour sur la base de la vie familiale³⁸. La Cour a estimé que l'on pouvait associer les enfants au comportement de leurs parents afin d'éviter que ces derniers n'exploitent le statut de leurs enfants en termes d'immigration en vue d'obtenir un titre de séjour³⁹. Cela signifie que si les parents, qui ont provoqué le séjour irrégulier de leurs enfants, sont susceptibles d'obtenir un titre de séjour dans l'éventualité où leurs enfants seraient régularisés, les États peuvent se fonder sur ce motif pour refuser d'accorder un titre de séjour aux enfants.

Obligation procédurale de traiter rapidement les demandes de regroupement familial. Dans la lignée de l'obligation générale visée à l'article 9(1) de la CDE de ne pas séparer un enfant de ses parents contre leur gré, l'article 10(1) de la CDE énonce que « toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence ». La Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'il convenait d'examiner rapidement, minutieusement,

35. CCPR, *Faraq El Dernawi c. Libye*, Comm. N° 1143/2002, UN Doc. CCPR/C/90/D/1143/2002, 31 août 2007.

36. Par exemple, *Benamar c. Pays-Bas (déc.)*, n° 43786/04, 5 avril 2005.

37. *Nunez c. Norvège*, n° 55597/09, 28 juin 2011, paragraphe 70.

38. *Antwi et autres c. Norvège*, n° 26940/10, 14 février 2012.

39. *Butt c. Norvège*, n° 47017/09, 4 décembre 2012.

et avec une diligence particulière les demandes de regroupement familial dans lesquelles le regroupant est un enfant réfugié⁴⁰.

Dans la décision *Y.B. et N.S c. Belgique* du 27 septembre 2018, le Comité CDE a statué sur une violation de l'article 10 de la CDE. Il avait fallu plus de sept ans aux autorités belges pour examiner une demande de visa humanitaire – équivalant à une demande de regroupement familial – concernant un enfant pris en charge dans le cadre d'une *kafala* et elles n'avaient pas tenu compte des liens familiaux *de facto* lorsqu'elles avaient rejeté la demande⁴¹.

Obligation d'éviter toute conséquence préjudiciable pour les membres de la famille. L'article 10 de la CDE affirme également qu'une demande de regroupement familial ne doit pas avoir de répercussions négatives sur les demandeurs ou les membres de leur famille.

Obligation de faciliter le regroupement familial. Pour ce qui est des travailleurs migrants qui ont des papiers ou sont en situation régulière, la CIPTM impose aux États parties de « faciliter la réunion des travailleurs migrants avec leur conjoint ou avec les personnes ayant avec eux des relations qui, en vertu de la loi applicable, produisent des effets équivalant au mariage, ainsi qu'avec leurs enfants à charge mineurs et célibataires »⁴². En outre, pour des raisons humanitaires, les États d'emploi facilitent également le regroupement avec les membres de la famille des travailleurs migrants⁴³. Selon l'article 19 de la Charte sociale européenne, les États parties s'engagent « à faciliter autant que possible le regroupement de la famille du travailleur migrant autorisé à s'établir lui-même sur le territoire ».

1.2. Définition de la famille

La présente section s'intéresse à la définition de la famille dans les instruments relatifs aux droits de l'homme, dans le cadre du droit au respect de la vie familiale de manière générale et des conséquences du regroupement familial en particulier⁴⁴. L'établissement de la vie familiale n'oblige pas automatiquement les États à autoriser l'entrée et le séjour d'un autre membre de la famille sur leur territoire. Comme évoqué à la section 1.1 ci-dessus, les décisions en matière de vie familiale impliquent nécessairement une mise en balance d'intérêts concurrents de la personne et de l'État.

Définition générale de la famille. Aux fins de l'article 17 du PIDCP, le terme « famille » doit être « interprété au sens large, de manière à comprendre toutes les personnes qui composent la famille telle qu'elle est perçue dans la société de l'État partie concerné »⁴⁵. Aux fins de l'article 16 de la CDE, le terme « famille » doit s'interpréter « au sens large en englobant les parents biologiques et les parents adoptifs ou les

40. Pour plus d'informations concernant les lignes directrices spécifiques en matière de regroupement familial impliquant des enfants, voir le chapitre 4 ci-après.

41. Comité CDE, *Y.B. Et N.S c. Belgique*, Comm. n° 12/2017, 27 septembre 2018, UN Doc. CRC/C/79/D/12/2017.

42. CIPTM, Article 44(2).

43. *Ibid.*, Article 44(3).

44. Pour plus d'informations sur le champ d'application personnel du regroupement familial et les éléments notables au titre de la législation nationale, voir le chapitre 5 ci-après.

45. CCPR, Observation générale n° 16, *op. cit.*, paragraphe 5.

parents nourriciers, ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale», conformément à l'article 5 de la CDE⁴⁶. Le PIDCP et la CDE adoptent donc tous deux une définition large de la famille et attachent de l'importance à la manière dont celle-ci est perçue dans un contexte local spécifique.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, la question de l'existence ou de l'absence d'une vie familiale au sens de l'article 8 de la Convention est d'abord une interrogation de fait, qui dépend de la réalité pratique de liens personnels étroits⁴⁷. Pourtant, la Cour donne des indications quant aux formes spécifiques de vie familiale, par exemple, entre époux, entre partenaires non mariés, et entre parents et enfants.

1.2.1. Convention européenne des droits de l'homme

Époux et partenaires non mariés. La Cour européenne des droits de l'homme utilise une définition inclusive de la famille, qui englobe les époux et les personnes qui entretiennent une relation durable et stable dûment prouvée⁴⁸. La Cour a estimé dans sa jurisprudence antérieure que pour qu'une relation entre époux équivaille à une vie familiale, le mariage devait être reconnu en vertu du droit international privé de la partie contractante impliquée⁴⁹. Dans ce contexte, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas de vie familiale entre des enfants mariés dans la mesure où leur mariage n'était pas reconnu au titre du droit international privé suisse⁵⁰. En ce qui concerne les couples non mariés, la Cour a établi une liste non exhaustive d'éléments à prendre en considération pour déterminer la réalité de la relation. Ces éléments sont les suivants : la cohabitation des partenaires, la durée de leur relation, la présence d'enfants et d'autres éléments qui dénotent un engagement entre eux⁵¹. Dans l'éventualité où les États membres reconnaissent les partenariats hétérosexuels aux fins du regroupement familial, ils sont tenus d'admettre que les partenaires de même sexe y sont également éligibles⁵².

Parents et enfants. En principe, il y a toujours une vie familiale entre les parents et les enfants nés d'une relation fondée sur le mariage⁵³. La vie familiale continue lorsque le parent et l'enfant ne cohabitent plus⁵⁴. Ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que l'on peut considérer que la vie familiale n'existe plus entre un parent et son enfant⁵⁵. Les manifestations tangibles d'intérêts et d'engagement d'un parent à l'égard de son enfant sont des éléments pris en considération afin d'établir l'existence d'une vie familiale⁵⁶.

46. Comité CDE, Observation générale n° 14, *op. cit.*, paragraphe 59.

47. *K. et T. c. Finlande* [GC], n° 25702/94, CEDH 2001 VII, paragraphe 150.

48. *Al-Nashif c. Bulgarie*, n° 50963/99, 20 juin 2002, paragraphe 112.

49. *Z.H. et R.H. c. Suisse*, n° 60119/12, 8 décembre 2015.

50. *Ibid.*, paragraphe 44.

51. *Al-Nashif c. Bulgarie* (2002), paragraphe 112.

52. *Pajić c. Croatie*, n° 68453/13, 23 février 2016.

53. *Ciliz c. Pays-Bas*, n° 29192/95, CEDH 2000 VIII, paragraphe 59.

54. *Berrehab c. Pays-Bas*, 21 juin 1988, Séries A n° 138, paragraphe 21.

55. *Boughanemi c. France*, n° 22070/93, 24 avril 1996, paragraphe 35.

56. *L. c. Pays-Bas*, n° 45582/99, CEDH 2004 IV, paragraphe 36.

Enfants adoptés et enfants recueillis. Les relations entre un parent adoptif et un enfant adopté sont en principe de même nature que les relations familiales protégées par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁷. Cependant, les États disposent d'une vaste marge d'appréciation en matière d'adoption et la Convention n'impose aucunement à un État de reconnaître toutes les formes de tutelle comme relevant de l'adoption, à l'instar de la *kafala*⁵⁸. La Cour a affirmé que les obligations imposées par l'article 8 en matière d'adoption et les effets de l'adoption sur la relation entre les adoptants et les adoptés devraient être interprétés à la lumière de la Convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 sur les droits de l'enfant, et la Convention européenne en matière d'adoption des enfants⁵⁹.

Même en l'absence de liens biologiques et de relation parentale reconnue par la loi dans l'État défendeur, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu qu'il existait une vie familiale entre les parents d'accueil qui s'étaient occupés d'un enfant à titre temporaire et l'enfant en question sur la base des liens personnels étroits entre eux, du rôle des adultes à l'égard de l'enfant, et du temps passé ensemble⁶⁰.

Autres membres de la famille. Pour admettre que les liens entre les membres ne faisant pas partie de la « famille nucléaire » relèvent bien de la vie familiale, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que des facteurs supplémentaires de dépendance devaient exister, « autres que les liens émotionnels habituels ». C'est notamment le cas pour les descendants majeurs⁶¹, les neveux et nièces⁶², et les membres de la famille en ligne ascendante⁶³. L'exigence de liens autres que les liens émotionnels habituels implique un seuil élevé, dans la mesure où la Cour a estimé que la seule option était de s'occuper du membre de la famille dans l'État hôte⁶⁴. La relation entre un enfant et des grands-parents relève de la vie familiale s'il peut être établi qu'il existe des liens personnels étroits entre eux⁶⁵. Il en est de même pour les frères et sœurs qui assument le rôle de parents et prennent soin les uns des autres.

1.2.2. Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant

Dans la CDE, les dispositions relatives au regroupement familial concernent les parents et leurs enfants. Il convient d'interpréter largement le terme « parent », comme englobant les parents biologiques, adoptifs, d'accueil ou d'autres membres de la famille élargie ou de la communauté⁶⁶. Cette définition semble plus large que celle adoptée

57. *Kurochkin c. Ukraine*, n° 42276/08, 20 mai 2010.

58. *Harroudj c. France*, n° 43631/09, 4 octobre 2012, paragraphe 51 ; *Chbihi Loudoudi et autres c. Belgique*, n° 52265/10, 16 décembre 2014.

59. *Pini et autres c. Roumanie*, nos 78028/01 et 78030/01, CEDH 2004 V (extraits), paragraphes 139 et 140.

60. *Moretti et Benedetti c. Italie*, n° 16318/07, 27 avril 2010, paragraphe 48 ; et *Kopfet Liberda c. Autriche*, n° 1598/06, 17 janvier 2012, paragraphe 37.

61. *A.W. Khan c. Royaume-Uni*, n° 47486/06, 12 janvier 2010, paragraphe 32.

62. *Javeed c. Pays-Bas (déc.)*, n° 47390/99, 3 juillet 2001.

63. *Senchishak c. Finlande*, n° 5049/12, 18 novembre 2014.

64. *Ibid.*, paragraphe 57.

65. *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, Séries A n° 31.

66. Comité CDE, Observation générale n° 14, *op. cit.*, paragraphe 59. Voir CDE, Article 5.

par la Cour européenne des droits de l'homme, qui exige, comme susmentionné, des liens autres que les liens émotionnels habituels eu égard aux membres de la famille élargie. Dans leur observation générale conjointe n° 23, le Comité CDE et le Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants de l'Onu renvoient également au regroupement familial des enfants et de leurs frères et sœurs⁶⁷.

Dans l'affaire *Y.B. et N.S c. Belgique*, le Comité CDE a conclu que l'article 10 de la CDE n'imposait pas à un État partie de reconnaître le droit au regroupement familial aux enfants pris en charge dans le cadre d'une *kafala*. Néanmoins, dans l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant, l'État partie doit tenir compte de l'existence de relations de facto fondées sur la *kafala* entre l'enfant et les demandeurs. Dans la mesure où l'examen de la préservation de l'environnement familial et de l'entretien des liens doit être pris en considération dans le cadre de l'examen de l'intérêt supérieur de l'enfant, « le terme «famille» doit s'interpréter au sens large en englobant les parents biologiques et les parents adoptifs ou les parents nourriciers, ou, le cas échéant, les membres de la famille élargie ou de la communauté, comme prévu par la coutume locale (art. 5) »⁶⁸.

1.2.3. Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants

Au titre de l'article 44(2) de la CIPTM, la protection afférente au regroupement familial s'applique au conjoint et aux personnes qui entretiennent une relation équivalente au mariage avec le travailleur migrant, ainsi qu'à leurs enfants à charge célibataires⁶⁹. La CIPTM ne définit pas la « famille » dans le contexte du droit au respect de la vie familiale.

67. Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants et Comité CDE, « Observation générale conjointe n° 4 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 23 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour », 16 novembre 2017, UN Doc. CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23 (« Comité CDE, Observation générale n° 23 »), paragraphes 32, 37 et 38. Pour plus d'informations sur le regroupement familial des enfants réfugiés et migrants, voir le chapitre 4 ci-après.

68. Comité CDE, *Y.B. et N.S c. Belgique* (2017).

69. CIPTM, Article 44(2).

Chapitre 2.

Regroupement familial dans le droit international des réfugiés et dans les pactes mondiaux des Nations Unies

P **incipe de l'unité familiale.** La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés ne contient aucune disposition concernant le regroupement familial. L'acte final de la Conférence des plénipotentiaires de l'Onu précise toutefois que « l'unité de la famille [...] est un droit essentiel du réfugié ». Il est recommandé aux gouvernements de prendre les mesures nécessaires pour la protection de la famille du réfugié, en particulier dans les cas où le chef de la famille remplit les conditions pour être admis dans le pays concerné. Une place particulièrement importante est accordée à la protection des enfants⁷⁰. En outre, plusieurs instruments non contraignants, à l'instar de la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants, du Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, et du Pacte mondial sur les réfugiés contiennent un engagement politique visant à faciliter le regroupement familial.

Statut dérivé de réfugié. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) suggère qu'un moyen de maintenir l'unité de la famille consiste à accorder un statut dérivé de réfugié aux membres de la famille d'un réfugié reconnu qui ne peuvent eux-mêmes prétendre à ce statut, à moins que cela ne soit incompatible

70. HCR, « Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides », 25 juillet 1951, UN Doc. A/CONF.2/108/Rev. 1. Selon le HCR, cette recommandation est « respectée par la majorité des États, qu'ils soient ou non parties à la Convention de 1951 ou au Protocole de 1967 ». Voir HCR, « Guide et principes directeurs sur les procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut des réfugiés au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés », décembre 2011, UN Doc. HCR/1P/4/FRE/REV. 3, paragraphe 183, (« Guide du HCR ») ; voir aussi HCR, « The right to family life and family unity of refugees and others in need of international protection and the family definition applied », janvier 2018, 2^e édition ; HCR, « The “essential right” to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification », janvier 2018, 2^e édition.

avec la situation juridique personnelle de la personne concernée (par exemple, lorsqu'elle est ressortissante du pays d'asile)⁷¹.

Définition de la famille. Le HCR estime qu'au minimum, le conjoint et les enfants devraient bénéficier du principe de l'unité familiale ; « d'autres personnes à charge – par exemple les parents âgés – d'un réfugié sont normalement incluses dans sa famille si elles font partie de son ménage »⁷². Le principe de l'unité de la famille ne peut jouer qu'en faveur des personnes à charge, mais non pas contre elles : elles peuvent toujours demander la reconnaissance du statut de réfugié pour elles-mêmes⁷³.

Intérêt supérieur de l'enfant. Le HCR estime que lorsque c'est faisable, le regroupement familial doit en principe être considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant⁷⁴. Avant de procéder au regroupement, il faudra évaluer la situation pour confirmer qu'une telle décision sera bien prise dans l'intérêt supérieur de l'enfant (voir les principes transversaux en matière d'intérêt supérieur de l'enfant au chapitre 4 ci-après). Cette évaluation devra être rapidement réalisée afin d'éviter de retarder le regroupement. Le HCR estime qu'en cas de regroupement familial, il conviendra d'évaluer soigneusement toute réticence de la part de l'enfant au regroupement avec sa famille. Cela peut être dû à des souvenirs douloureux de la séparation qu'il est difficile de surmonter, à des sentiments de colère face à l'abandon de la famille, ou à la crainte de devoir vivre avec des personnes que l'enfant ne connaît pas (s'agissant en particulier de cas où l'un des parents est remarié)⁷⁵.

Attachement à faciliter le regroupement familial en général. Dans le cadre de l'engagement en faveur des migrants énoncé dans la Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants de 2016, les États « envisageront d'ouvrir la voie à des migrations sûres, ordonnées et régulières, notamment, selon le cas, [...] au regroupement familial »⁷⁶. Le Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières présente les mesures suivantes comme visant à étendre et à diversifier les filières de migration régulière : « Faciliter l'accès aux procédures de regroupement familial des migrants, *quel que soit leur niveau de compétences*, en prenant des mesures favorisant l'exercice du droit à la vie de famille et l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment par l'examen et la révision des critères applicables, comme le niveau de revenu, la connaissance de la langue, la durée du séjour, l'autorisation de travail et l'accès à la sécurité sociale et aux services sociaux. »⁷⁷ Bien que ce pacte ne soit pas

71. Guide du HCR, paragraphe 184. Voir aussi HCR, « Normes relatives aux procédures de détermination du statut de réfugié relevant du mandat du HCR - Traitement des demandes fondé sur le droit à l'unité familiale », 2016.

72. Guide du HCR, paragraphe 185.

73. *Ibid.*

74. HCR, « Principes directeurs relatifs à l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant », novembre 2018 (« Principes directeurs du HCR de 2018 ») p. 74.

75. *Ibid.*, p. 68.

76. Assemblée générale de l'ONU, « Déclaration de New York pour les réfugiés et les migrants : L'état des incidences financières », adoptée par l'Assemblée générale, 3 octobre 2016, (« Déclaration de New York »), UN Doc. A/RES/71/1, paragraphe 57.

77. Italiques ajoutées. Assemblée générale de l'ONU, « Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières », Objectif 5 : Faire en sorte que les filières de migration régulière soient accessibles et plus souples, paragraphe 21.i) ; Résolution 73/19 5, UN Doc. A/RES/73/195, 11 janvier 2019.

juridiquement contraignant, il s'agit du premier document négocié établissant un cadre de coopération en matière de migration au niveau international⁷⁸.

Attachement à faciliter le regroupement familial des réfugiés. En ce qui concerne spécifiquement les réfugiés, les États s'engagent, dans la déclaration de New York, à envisager « la mise au point d'arrangements souples qui faciliteraient le regroupement familial »⁷⁹. Cette déclaration encourage les États à envisager d'offrir ou d'élargir aux réfugiés les procédures complémentaires d'admission, y compris au moyen du regroupement familial⁸⁰. Le pacte mondial sur les réfugiés promeut également le regroupement familial en tant que voie complémentaire d'admission⁸¹.

78. *Ibid.*, paragraphe 7.

79. Déclaration de New York, *op. cit.*, paragraphe 79.

80. *Ibid.*, annexe 1. Cadre d'action global pour les réfugiés, paragraphe 14(a).

81. Assemblée générale de l'ONU, « Rapport du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés. Deuxième partie – Pacte mondial sur les réfugiés », UN Doc. A/73/12 (deuxième partie), 2018, paragraphe 95.

Chapitre 3.

Regroupement familial dans le droit de l'Union européenne

3.1. Charte des droits fondamentaux

Dans le droit de l'UE, le droit à la vie familiale et l'intérêt supérieur de l'enfant sont codifiés aux articles 7 et 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE (ci-après, la « Charte de l'UE »). La charte ne lie les institutions et les États membres que lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'UE⁸². Les droits consacrés dans la charte, qui sont comparables aux droits de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), doivent être interprétés en conséquence, ce qui signifie que l'article 7 de la Charte de l'UE doit être interprété de la même manière que l'article 8 de la Convention⁸³.

3.2. Directive de l'UE relative au droit au regroupement familial

La Directive sur le regroupement familial constitue l'instrument juridique le plus pertinent en la matière pour les personnes qui peuvent prétendre à une protection internationale ou les enfants non accompagnés agissant comme regroupants⁸⁴. Elle énonce un droit fondamental au regroupement familial autour de la famille nucléaire, c'est-à-dire le conjoint et les enfants, en ce compris les enfants adoptés du regroupant ou du conjoint. Pour produire des effets juridiques, la directive doit être transposée dans le droit interne des États membres de l'UE⁸⁵, qui sont libres, dans les textes d'application, d'énoncer des conditions supplémentaires pour l'exercice du droit fondamental au regroupement familial⁸⁶. La directive énonce les conditions générales du regroupement familial, mais elle appelle à prévoir des conditions plus favorables pour les réfugiés, auxquels les exigences en matière de revenus, d'assurance-maladie et d'hébergement ne s'appliquent pas⁸⁷.

82. Charte de l'UE, article 51(1).

83. *Ibid.*, article 52(3).

84. Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial (« directive sur le regroupement familial »), article 4.

85. La directive sur le regroupement familial ne s'applique pas au Danemark, en Irlande et au Royaume-Uni, étant entendu que ces États membres y ont dérogé.

86. Voir CJUE, 4 mars 2010, affaire C-578/08 (*Chakroun*), paragraphe 42.

87. Directive sur le regroupement familial, chapitre V, « Regroupement familial des réfugiés ».

Intérêt supérieur de l'enfant. La directive prescrit que les États membres doivent dûment prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant dans le cadre de l'examen individuel des demandes de regroupement familial⁸⁸. La Commission européenne a relevé que les États membres devaient tenir compte du bien-être de l'enfant et de la situation familiale et s'assurer que l'enfant n'était pas séparé de ses parents contre leur gré. Conformément à l'obligation qui incombe aux États membres au titre de l'article 10 de la CDE, les demandes de regroupement familial doivent être considérées dans un esprit positif, avec humanité et diligence⁸⁹.

Critère individuel de proportionnalité. Par ailleurs, les États membres prennent dûment en considération la nature et la solidité des liens familiaux de la personne et sa durée de résidence dans l'État membre, ainsi que l'existence d'attaches familiales, culturelles ou sociales avec son pays d'origine, dans les cas de rejet d'une demande, de retrait, ou de non-renouvellement du titre de séjour⁹⁰. Cette obligation va au-delà de la démarche suivie par la Cour européenne des droits de l'homme, à savoir considérer s'il existe des obstacles insurmontables à l'exercice du droit à la vie familiale dans le pays d'origine du regroupant ou du membre de la famille⁹¹.

D'autres dispositions pertinentes de la directive de l'UE sur le regroupement familial sont évoquées dans les sections concernées de la partie II du présent manuel (chapitres 5 et 6).

3.3. Règlement de Dublin (UE)

Le Règlement de Dublin⁹² ne prévoit aucun droit individuel au regroupement familial. Il définit les critères visant à déterminer l'État membre de l'UE responsable de l'examen d'une demande de protection internationale. Ainsi, les membres d'une famille qui se trouvent déjà sur le territoire de l'UE, mais dans différents États membres, peuvent se retrouver dans l'État réputé responsable de l'examen de la demande de protection internationale. Par ordre de priorité selon les critères de Dublin, l'État membre compétent est celui : *a.* dans lequel se trouve légalement un membre de la famille d'un enfant non accompagné⁹³ ; *b.* dans lequel réside un membre de la famille en tant que bénéficiaire d'une protection internationale⁹⁴ ; *c.* dans lequel réside un membre de la famille dans l'attente d'une décision sur une demande d'asile⁹⁵.

Les autres critères n'ont pas trait aux liens familiaux, mais à l'État qui a délivré le titre de séjour ou le visa grâce auquel le demandeur d'asile est entré ou a résidé sur le territoire.

88. *Ibid.*, articles 5(5) et 17.

89. Commission européenne, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial », COM(2014) 210 final, pp. 26-27.

90. Directive sur le regroupement familial, Article 17.

91. Voir chapitre 3.3 ci-dessus.

92. Règlement n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (« Règlement de Dublin »).

93. *Ibid.*, article 8.

94. *Ibid.*, article 9.

95. *Ibid.*, article 10.

Tout État membre est tenu de réunir un enfant non accompagné et un proche, s'il est établi, sur la base d'un examen individuel, que ce proche peut s'occuper de lui et à condition qu'un tel regroupement soit dans l'intérêt supérieur de l'enfant⁹⁶. Au titre du règlement, afin que ces critères soient applicables, les personnes concernées doivent exprimer par écrit le souhait de rejoindre un membre de leur famille dans un autre État membre. Parallèlement, il appartient à l'État membre concerné de déposer une requête aux fins de prise ou de reprise en charge, en application des critères susmentionnés. Les personnes qui font l'objet d'une requête aux fins de prise ou de reprise en charge déposée auprès d'un autre État membre disposent d'un droit de recours effectif contre la décision de transfert dans cet État membre. Ils ne disposent néanmoins d'aucun moyen légal de demander un tel transfert⁹⁷.

3.4. Autres textes juridiques de l'UE

Outre ces cadres juridiques spécialisés, la directive de l'UE relative aux conditions d'accueil met en exergue la nécessité pour les États membres de tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, notamment d'évaluer les possibilités de regroupement familial et de commencer à rechercher dès que possible après la présentation d'une demande de protection internationale les membres de la famille d'un enfant non accompagné⁹⁸. La directive «qualification» reconnaît aux enfants non accompagnés titulaires d'une protection internationale le droit d'être accompagnés d'un tuteur désigné ou d'un représentant, ainsi que le droit à la recherche de leur famille. De plus, si des membres de leur famille se trouvent dans le même État membre, mais qu'ils ne peuvent, à titre individuel, prétendre à une protection internationale, ils bénéficient de titres de séjour et d'autres avantages⁹⁹.

Bien que cela ne relève pas du champ d'application du présent manuel, il convient de préciser que le regroupement familial peut consister à renvoyer l'enfant dans son pays d'origine ou à autoriser la famille de l'enfant à le rejoindre dans un pays tiers. À cet égard, la directive sur le retour prévoit certaines garanties applicables aux décisions de retour et encourage les pays à privilégier le retour volontaire par rapport au retour forcé; elle exige des États qu'ils tiennent dûment compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et de la vie familiale et qu'ils respectent le principe de non-refoulement¹⁰⁰. Les enfants non accompagnés ne peuvent être que remis à un membre de leur famille, à un tuteur désigné ou à des structures d'accueil adéquates dans l'État de retour.

96. *Ibid.*, article 8(2).

97. Pour plus d'informations sur l'application du Règlement de Dublin, voir Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, document thématique, 2017, *op.cit.*, pp. 29-30.

98. Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), articles 23(2) et 24(3).

99. Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte), articles 23 et 31.

100. Directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, articles 5, 6, 7, 12 et 13.

Chapitre 4.

Principes transversaux concernant les enfants réfugiés et migrants

Dans toutes les affaires impliquant des enfants, y compris les procédures administratives ou judiciaires, on constate une reconnaissance croissante au niveau international de la nécessité de respecter pleinement la CDE, à la fois dans le cadre de la prise de décisions et des garanties procédurales sur le terrain. En particulier, la jurisprudence et les lignes directrices internationales mettent en exergue la nécessité d'examiner de manière appropriée la situation de l'enfant.

Ce chapitre se concentre sur les principes généraux de non-discrimination ; de l'intérêt supérieur de l'enfant ; du droit à la vie, à la survie et au développement ; et de la participation. Il s'intéresse également à leurs implications dans les procédures de regroupement familial. Considérant que le Comité CDE et le Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants et des membres de leur famille (CMW) de l'Onu parlent d'un « *droit* [de l'enfant] au regroupement familial », ce chapitre mentionne également des lignes directrices spécifiques concernant les enfants.

Le droit et les lignes directrices internationaux insistent également sur la nécessité d'impliquer les services de protection de l'enfance et pas seulement les services de l'immigration, sur l'importance d'une approche pluridisciplinaire interinstitutionnelle visant à examiner l'intérêt supérieur de l'enfant, et sur le besoin d'une coopération transfrontière efficace dans les affaires impliquant des enfants dans le contexte de la migration. La dernière section de ce chapitre présente les aspects procéduraux essentiels au regroupement effectif des enfants réfugiés ou migrants et de leur famille.

4.1. Principes généraux du droit

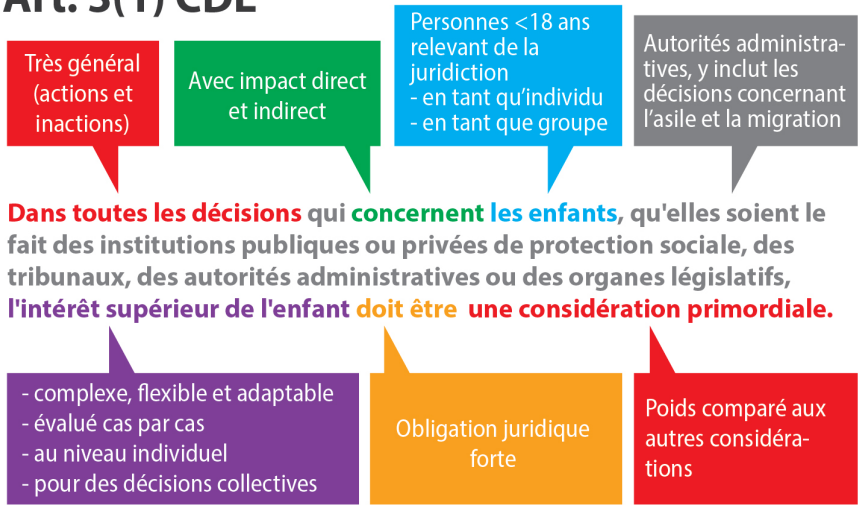
Le Comité CDE a mis en lumière quatre articles de la CDE énonçant des principes généraux : l'intérêt supérieur de l'enfant ; la non-discrimination ; le droit à la vie, à la survie et au développement ; et le respect des opinions de l'enfant. Il convient d'appliquer ces principes dans le cadre de la mise en œuvre de toutes les autres dispositions de la CDE¹⁰¹. Une discussion consacrée au droit à un recours effectif complète ces principes.

101. Comité CDE, « Directives générales concernant la forme et le contenu des rapports initiaux que les États parties doivent présenter conformément au paragraphe 1 a) de l'article 44 de la Convention », UN Doc. CRC/C/5, 1991, paragraphes 13 et 14.

Principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale dans toutes les activités qui le concernent¹⁰². Selon le Comité CDE, il s'agit d'un concept triple : un droit fondamental, un principe juridique interprétatif et une règle de procédure. Il porte sur les actes qui concernent à la fois les enfants à titre individuel et en tant que groupe. Ce principe s'applique tant aux actions qu'au défaut d'action à l'égard des enfants. Il porte sur les mesures qui concernent directement l'enfant et celles produisant un effet indirect sur lui, notamment lorsqu'il n'en est pas la cible directe. L'obligation de prendre dûment en considération l'intérêt supérieur de l'enfant incombe à un grand nombre d'acteurs : toutes les institutions de protection sociale publiques ou privées, les tribunaux, les autorités administratives et les organes législatifs impliquant ou concernant des enfants, y compris les autorités prenant des décisions dans le cadre de l'asile et de la migration. L'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en considération dans tous les cas.

La teneur de l'intérêt supérieur de l'enfant doit être déterminée au cas par cas, en prenant en considération sa situation concrète et personnelle, le contexte et ses besoins. Parmi les éléments dont il faut tenir compte, le Comité CDE met en avant l'opinion, l'identité, la prise en charge, la protection et la sécurité de l'enfant, ainsi que la préservation de l'environnement familial. Une fois évalué, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être mis en balance avec d'autres intérêts, notamment ceux d'autres enfants, des parents et d'autres personnes qui en ont la charge. Selon le Comité CDE, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale et non une considération parmi d'autres seulement. En conséquence, « il convient d'attribuer un plus grand poids à ce qui sert au mieux les intérêts de l'enfant »¹⁰³.

Art. 3(1) CDE



102. CDE, article 3(2) ; Conseil de l'Europe, « Lignes directrices du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants » (adoptées par le Comité des Ministres le 17 novembre 2010, lors de la 1 098^e réunion des Délégués des Ministres) (« Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants »), section III ; Charte de l'UE, article 24(2) ; pour plus d'informations sur l'intérêt supérieur de l'enfant, voir la section 10.2 ci-après.

103. Comité CDE, Observation générale n° 14, *op. cit.*, paragraphes 6 ; 17 à 20 ; 22 à 32 ; 36 ; 37 ; 39 ; 52 à 79.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné combien il importait de prendre en considération l'intérêt supérieur de l'enfant et jugé qu'il y avait eu infraction à la Convention lorsqu'il n'en avait pas été dûment tenu compte. Par exemple, dans l'affaire *El Ghatet c. Suisse*, la Cour a estimé qu'il y avait eu violation de l'article 8 de la Convention dans la mesure où le tribunal national n'avait pas suffisamment placé l'intérêt supérieur de l'enfant au cœur de son argumentation en matière de regroupement familial¹⁰⁴. La Cour européenne des droits de l'homme ne cesse d'affirmer que l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une¹⁰⁵, sinon « la » considération primordiale¹⁰⁶ dans la mise en balance des intérêts, mais insiste sur le fait que l'enfant ne peut être utilisé comme une « carte » pour obtenir un titre de séjour dans l'État d'accueil¹⁰⁷.

Pour trouver un équilibre entre l'intérêt d'une personne à préserver la vie de famille et, à l'opposé, l'intérêt des États à maintenir un contrôle de l'immigration, la Cour européenne des droits de l'homme a notamment cherché s'il existait d'importantes attaches familiales, des obstacles au retour dans le pays d'origine, d'éventuels problèmes empêchant d'exercer le droit à la vie familiale dans le pays d'origine, l'âge des enfants, le statut juridique ou encore le niveau d'intégration des membres de la famille dans le pays d'accueil¹⁰⁸. Dans de tels cas, l'État dispose d'une grande marge de manœuvre pour se prononcer sur un regroupement familial¹⁰⁹. La Cour a jugé que lorsque des enfants se voient accorder une protection internationale et qu'ils déposent une demande de regroupement familial, il est capital que leur demande soit examinée rapidement, attentivement et avec une résilience particulière¹¹⁰. Dans plusieurs affaires qui sont actuellement pendantes devant la Cour, les demandeurs font valoir que la durée excessive des procédures de regroupement familial équivaut à une violation de l'article 8 de la Convention¹¹¹.

Comme susmentionné, le droit de l'UE intègre l'intérêt supérieur de l'enfant dans tous les processus de décision, y compris ceux qui ont trait, directement ou indirectement, aux demandes de regroupement familial¹¹².

Pour le HCR, le regroupement familial doit en principe, dans la mesure du possible, être considéré comme étant dans l'intérêt supérieur de l'enfant¹¹³. Avant de procéder au regroupement, il faudra évaluer la situation pour confirmer qu'une telle décision sera bien dans l'intérêt supérieur de l'enfant. Cette évaluation devra être rapidement réalisée afin d'éviter de retarder le regroupement. Dans certains cas, il n'est pas possible ou pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant de rechercher sa famille et de procéder au regroupement. Lorsque des informations suggèrent que la recherche

104. *El Ghatet c. Suisse*, n° 56971/10, 8 novembre 2016, paragraphe 53.

105. *X c. Lettonie* [GC], n° 27853/09, paragraphe 95, CEDH 2013.

106. *Neulinger and Shuruk c. Suisse* [GC], n° 41615/07, paragraphe 135, CEDH 2010.

107. *El Ghatet c. Suisse*, (2016), paragraphe 46.

108. *Şen c. Pays-Bas* (2001) ; *Tuquabo-Tekle et autres c. Pays-Bas* (2005) ; *Jeunesse c. Pays-Bas* (2014) ; *I.A.A. et autres c. Royaume-Uni* (2016).

109. *Gül c. Suisse* (1996).

110. *Mugenzi c. France*, n° 52701/09, 10 juillet 2014, paragraphe 52.

111. *Al H. et autres c. Grèce* (nos 4892/18 et 4920/18), *Mimbenga c. Belgique* (n° 54634/18), *Totopa c. Espagne* (n° 74048/17).

112. Voir chapitre 3 ci-dessus.

113. Principes directeurs du HCR de 2018, *op.cit.*, p. 74.

de la famille ou le regroupement familial est susceptible de mettre les parents ou d'autres membres de la famille en danger ou d'exposer l'enfant à un préjudice (par exemple s'il a fait l'objet de sévices ou de négligence, et/ou lorsque les parents ou les membres de la famille sont peut-être impliqués dans sa persécution, ou qu'ils l'ont été), ou lorsque l'enfant ou les parents s'opposent au regroupement, il conviendra d'évaluer soigneusement la situation et les garanties supplémentaires¹¹⁴.

Principe de non-discrimination. En application du principe de non-discrimination, les États doivent respecter et garantir les droits consacrés dans les instruments relatifs aux droits de l'homme à tous les individus relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, notamment « de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale, ethnique ou sociale, de fortune, de handicap, de naissance ou d'autre situation »¹¹⁵. Ainsi, le droit à la protection de la vie familiale doit être effectif pour chaque enfant « sans discrimination d'aucune sorte, peu importe le statut de résidence ou la nationalité », ou le statut des parents, tuteurs légaux ou membres de la famille¹¹⁶.

L'interdiction de la discrimination telle qu'énoncée à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme doit toujours être invoquée en lien avec une autre disposition de fond de la Convention – par exemple, son article 8 en matière de regroupement familial – et n'offre aucune protection absolue. Les parties contractantes peuvent y déroger, à condition de présenter une justification légitime pour ce faire. En ce qui concerne les motifs particuliers de discrimination, l'ampleur de l'examen de cette justification sera plus stricte que pour d'autres motifs. Dans les cas impliquant des motifs de discrimination, tels que le sexe et la race, il convient de faire état d'arguments de poids pour justifier la différence de traitement¹¹⁷. Quant au motif de discrimination ayant trait à une « situation autre », qui englobe la discrimination fondée sur le statut en matière d'immigration¹¹⁸, cet examen minutieux ne s'applique pas. Pour justifier une différence de traitement, un État doit établir un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le résultat recherché. Plusieurs affaires actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme évoquent, dans plusieurs États, une différence de traitement dans

114. *Ibid.*, pp. 74 et 75, 80, 81 et 83; HCR, « Principes directeurs sur la protection internationale: Les demandes d'asile d'enfants dans le cadre de l'article 1.A.2 et de l'article 1.F de la Convention de 1951 et/ou de son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés », Genève, 22 décembre 2009 (« Principes directeurs du HCR de 2009 »), paragraphe 68.

115. CDE, Article 2; PIDCP, Article 2(1); PIDESC, Article 2(2); Convention européenne des droits de l'homme, Article 14 et Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme ; Convention de 1951 sur les réfugiés, Article 3.

116. Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants et Comité CDE, « Observation générale conjointe n° 3 (2017) du Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et n° 22 (2017) du Comité des droits de l'enfant sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour », 16 novembre 2017, UN Doc. CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22 (« Comité CDE, Observation générale n° 22 »), paragraphe 21.

117. Voir, par exemple, *Biao c. Danemark* [GC], n° 38590/10, CEDH 2016.

118. *Bah c. Royaume-Uni*, n° 56328/07, CEDH 2011 ; *Hode et Abdi c. Royaume-Uni*, n° 22341/09, 6 novembre 2012.

les politiques de regroupement familial entre les bénéficiaires du statut de réfugié et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire¹¹⁹.

Droit de l'enfant d'être entendu. Chaque enfant qui est capable de discernement a le droit d'exprimer librement son point de vue sur toute question l'intéressant, y compris le regroupement familial. Ce point de vue devrait être dûment pris en considération, en fonction de l'âge et du degré de maturité de l'enfant¹²⁰. Les enfants devraient être entendus indépendamment de leurs parents et leur situation individuelle devrait être prise en considération dans l'examen du dossier de la famille¹²¹. Afin d'être en mesure d'exercer leur droit d'être entendus dans le contexte du regroupement familial, ils doivent être informés, dans leur propre langue, de leurs droits, des services disponibles et de la procédure de regroupement familial¹²². La communication d'informations sur le regroupement familial à un stade précoce s'avère essentielle pour déterminer s'il est possible pour l'enfant de rejoindre les membres de sa famille dans un autre État sans avoir à déposer une demande d'asile dans le pays d'arrivée¹²³.

Le HCR estime qu'en cas de regroupement familial, il conviendra d'évaluer soigneusement toute réticence de la part de l'enfant au regroupement avec sa famille. Les souvenirs douloureux de la séparation qu'il est difficile de surmonter, les sentiments de colère face à l'abandon de la famille, ou la crainte de devoir vivre avec des personnes que l'enfant ne connaît pas (lorsque l'un des parents est remarié, notamment) doivent être surmontés à l'aide des services sociaux et d'accompagnement, plutôt qu'interprétés comme une préférence nette de l'enfant¹²⁴.

Droit à la vie, à la survie et au développement. La CDE impose aux États de créer un environnement propice au développement global de tous les enfants¹²⁵. La séparation familiale constitue l'un des risques des processus migratoires¹²⁶. Le manque de possibilités de regroupement familial peut exposer les enfants non accompagnés et séparés à divers risques, tels que la traite, la violence et l'exploitation sexuelles, d'autres formes d'exploitation, ou encore l'implication dans des activités criminelles susceptibles de causer des dommages supplémentaires¹²⁷.

119. Pour plus d'informations sur la différence de traitement entre les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, voir les chapitres 5 et 6 ci-après.

120. CDE, Article 12.

121. Comité CDE, Observation générale n° 22, *op. cit.*, paragraphe 37. Voir aussi plus généralement, Comité CDE, « Observation générale n° 12 : Le droit de l'enfant d'être entendu », 20 juillet 2009, UN Doc. CRC/C/GC/12, (« Observation générale n° 12 »).

122. *Ibid.*

123. Conseil de l'Europe, « Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration : manuel à l'usage des professionnels de terrain », 2018 : <https://bit.ly/2sXb5dJ>. Pour en savoir plus sur les informations adaptées aux enfants dans le cadre du regroupement familial, voir chapitre 8 ci-après.

124. Principes directeurs du HCR de 2018, *op. cit.*, p. 101.

125. CDE, Article 6.

126. Comité CDE, Observation générale n° 22, *op. cit.*, paragraphe 40.

127. *Ibid.*, paragraphe 41 ; Comité CDE, Observation générale n° 6 ; Conseil de l'Europe, Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA), 6^e rapport général sur les activités du GRETA, 2017, section thématique sur la traite des enfants ; Conseil de l'Europe, Comité de Lanzarote, Rapport spécial – « Protéger les enfants touchés par la crise des réfugiés de l'exploitation et des abus sexuels », 3 mars 2017.

Droit à un recours effectif. La Convention européenne des droits de l'homme prévoit un droit au recours effectif (article 13) lorsqu'il est fait état d'un argument défendable selon lequel le droit au respect de la vie familiale a été violé. Le recours prévu au niveau national doit être effectif en pratique comme en droit¹²⁸. Dans les cas portant sur le droit au respect de la vie familiale, le droit au recours effectif implique que les demandeurs soient en mesure de contester une décision négative affectant l'entrée et le titre de séjour et qu'ils obtiennent un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates par un tribunal national indépendant et impartial¹²⁹. L'article 47 de la Charte de l'UE énonce également le droit à un recours effectif pour toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'UE ont été violés.

En cas de rejet de la demande de regroupement familial d'un enfant ou de sa famille, l'enfant doit avoir accès à des informations appropriées et adaptées à son âge quant aux motifs de cette décision et au droit de faire appel¹³⁰. Selon le Comité CDE et les lignes directrices du Conseil de l'Europe sur une justice adaptée aux enfants, pour qu'un recours soit effectif, il faut que les procédures soient efficaces et adaptées aux enfants. De plus, en situation de migration, les procédures administratives et judiciaires affectant la situation des enfants ou celle de leurs parents doivent être adaptées aux besoins et au développement des enfants¹³¹. Les enfants doivent avoir accès à des procédures de recours. Dans le cas des réfugiés et des règles d'immigration, les enfants doivent être informés de l'existence d'une procédure, de la décision adoptée et des possibilités et des conséquences d'un recours.

4.2. Lignes directrices spécifiques en matière de regroupement familial impliquant des enfants

Le HCR, le Comité CDE et le Comité pour la protection des droits des travailleurs migrants de l'Onu ont donné des indications supplémentaires concernant le regroupement familial impliquant des enfants¹³².

Enfants agissant en qualité de regroupants. La décision tendant à déterminer si un enfant et sa famille devraient être réunis doit se fonder sur une évaluation rigoureuse, dans le cadre de laquelle l'intérêt supérieur de l'enfant constitue une considération primordiale et celui-ci doit être en mesure de participer à la procédure¹³³. Des solutions durables fondées sur le respect des droits, parmi lesquelles la possibilité d'un regroupement familial, doivent être mises en œuvre sans tarder.

128. *De Souza Ribeiro c. France* [GC], n° 22689/07, CEDH 2012, paragraphe 78.

129. *Ibid.*, paragraphe 83 ; *Al-Nashif c. Bulgarie* (2002), paragraphe 121 ; *Liu c. Russie*, n° 42086/05, 6 décembre 2007, paragraphe 59.

130. Comité CDE, Observation générale n° 23, *op. cit.*, paragraphe 36.

131. *Ibid.*, paragraphe 15 ; Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, *op. cit.*, section IV.

132. Comité CDE, Observation générale n° 23, *op. cit.*, paragraphes 32 à 38. Voir aussi de manière générale Comité CDE, Observation générale n° 6, *op. cit.*, paragraphes 79 à 83 ; Principes directeurs du HCR de 2009, *op. cit.*

133. Comité CDE, Observation générale n° 23, paragraphe 34. Pour plus d'informations sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, voir la section 4.1 ci-dessus.

Il ne faut pas chercher à organiser le regroupement familial dans le pays d'origine s'il existe un « risque raisonnable » qu'un tel retour équivaille à un refoulement, que les droits de l'enfant soient violés à son retour, qu'il ne soit pas en sécurité, pris en charge de manière appropriée ou qu'il ne puisse jouir de ses droits¹³⁴. Lorsque le regroupement familial dans le pays d'origine n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant ou n'est pas possible, il conviendrait de mettre en place des mesures pour réunir les parents et leurs enfants ou pour régulariser la situation des parents, conformément aux articles 9 et 10 de la CDE.

Dans les cas d'enfants sans papiers agissant comme regroupants, il est conseillé aux États de mettre en œuvre des lignes directrices visant à s'assurer que les délais, les pouvoirs discrétionnaires ou le manque de transparence dans les procédures n'entravent pas leur droit au regroupement familial¹³⁵. Le pacte mondial pour les migrations indique également que les enfants non accompagnés et séparés doivent être protégés à tous les stades du processus de migration, notamment au moyen de la mise en place de procédures de regroupement familial spécialisées¹³⁶.

Pour les enfants non accompagnés et séparés demandant l'asile, il est primordial de rechercher leurs parents et de les réunir avec les membres de leur famille, à moins que l'on ne constate que cela risque de mettre les membres de la famille en danger ou qu'un regroupement familial n'est pas dans l'intérêt supérieur de l'enfant (du fait de violences, de négligence ou de persécution)¹³⁷. Le Comité CDE a enjoint aux États d'accélérer les procédures de détermination du statut de réfugié dans les affaires urgentes de recherche et de regroupement de la famille¹³⁸, ainsi que d'établir des mécanismes de recherche¹³⁹.

Il n'est pas rare que des enfants non accompagnés et séparés atteignent l'âge de la majorité en attendant une décision dans une procédure d'asile ou de regroupement familial. Cela suppose un risque de rejet de leur demande, dans la mesure où en tant que descendants adultes, au titre de certaines lois nationales, ils ne peuvent plus prétendre au regroupement familial ou aux mêmes garanties supplémentaires dont ils bénéficiaient en tant qu'enfants non accompagnés¹⁴⁰. Le 12 avril 2018, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé, dans l'affaire *A et S*, que doit être qualifiée de « mineure », au sens des dispositions spécifiquement axées sur les enfants de la directive sur le regroupement familial, une personne qui était âgée de moins de 18 ans au moment de son entrée sur le territoire d'un État membre et de l'introduction de sa demande d'asile dans cet État, mais qui, au cours de la procédure,

134. Comité CDE, Observation générale n° 22, *op. cit.*, paragraphe 33, et Comité CDE, Observation générale n° 23, paragraphe 35.

135. Comité CDE, Observation générale n° 23, *op. cit.*, paragraphe 33.

136. Pacte mondial pour des migrations sûres, ordonnées et régulières, objectif 7 : « S'attaquer aux facteurs de vulnérabilité liés aux migrations et les réduire », paragraphe 23, f).

137. CDE, Article 22(2). Voir aussi Principes directeurs du HCR de 2009, *op. cit.*, paragraphe 68, et HCR, « Child protection Issue Brief: Family Tracing and Reunification », janvier 2017.

138. Comité CDE, « Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Spain », 5 mars 2018, UN Doc. CRC/C/ESP/CO/5-6, paragraphe 43.

139. Comité CDE, « Observations finales sur le rapport de la Slovaquie valant troisième à cinquième rapports périodiques », 20 juillet 2016, UN Doc. CRC/C/SVK/CO/3-5, paragraphe 55.

140. Pour plus d'informations sur les conséquences du fait d'atteindre l'âge adulte dans les États membres de l'UE, voir ECRE/ELENA « Legal note on aging out and family reunification », juin 2018.

atteint l'âge de la majorité et se voit par la suite reconnaître le statut de réfugiée¹⁴¹. La CJUE a néanmoins estimé qu'une demande de regroupement familial dans une telle situation devait être introduite dans un délai raisonnable : en principe, trois mois à dater du jour où l'enfant concerné s'est vu reconnaître la qualité de réfugié.

Enfants bénéficiaires. Les États de destination et de transit sont encouragés à mettre en place « des procédures de réunification familiale efficaces et accessibles », de sorte à éviter la migration irrégulière et dangereuse d'enfants se trouvant encore dans l'État d'origine et souhaitant rejoindre leurs parents et/ou leurs frères et sœurs. Les États d'origine sont également encouragés à adopter des mesures visant à faciliter le regroupement familial¹⁴².

Surmonter les obstacles financiers et pratiques. Afin de surmonter les obstacles financiers dans les procédures de regroupement familial, les États sont encouragés à fournir une aide financière adéquate et d'autres services sociaux aux enfants concernés, à leurs parents et frères et sœurs et, s'il y a lieu, à d'autres membres de leur famille¹⁴³.

4.3. Principes procéduraux

Lorsque des enfants sont impliqués, les lignes directrices internationales insistent encore davantage sur l'importance de respecter les principes procéduraux suivants : l'implication d'acteurs de la protection de l'enfance aux côtés des services de l'immigration ; une approche pluridisciplinaire et interinstitutionnelle ; et une coopération transfrontière.

Implication d'acteurs de la protection de l'enfance. Les autorités responsables du respect des droits des enfants sont encouragées à jouer un rôle de premier plan en ce qui concerne les politiques, les pratiques et les décisions ayant des incidences sur les droits des enfants dans le contexte des migrations internationales. En outre, la prise en compte de la situation de ces enfants dans les programmes devrait être simplifiée grâce à des systèmes complets de protection de l'enfance. Les services de l'immigration « devraient aussi, à chaque étape de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, évaluer systématiquement les effets de ces politiques sur les enfants dans le contexte des migrations internationales, ainsi que les besoins de ces enfants, et prendre les mesures appropriées »¹⁴⁴.

Approche pluridisciplinaire. Dans la mesure du possible, une équipe pluridisciplinaire de professionnels qualifiés devrait être associée à l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁴⁵. L'approche pluridisciplinaire fait également partie des éléments généraux d'une justice adaptée aux enfants, énumérés dans les lignes directrices du Conseil de l'Europe. Cela nécessite une coopération étroite entre les différents professionnels (tels que les avocats, les psychologues, les agents de l'immigration et les travailleurs sociaux) afin de parvenir à « une compréhension approfondie de

141. CJUE, Affaire C-550/16 A et S, 12 avril 2018.

142. Comité CDE, Observation générale n° 23, *op. cit.*, paragraphe 37.

143. *Ibid.*, paragraphe 38.

144. Comité CDE, Observation générale n° 22, *op. cit.*, paragraphe 14.

145. Comité CDE, Observation générale n° 14, *op. cit.*, paragraphe 94.

l'enfant, et d'évaluer sa situation juridique, psychologique, sociale, émotionnelle, physique et cognitive». Lorsque l'on applique une approche pluridisciplinaire, les règles professionnelles de confidentialité doivent être respectées¹⁴⁶.

Coopération transfrontière. Le Comité CDE a reconnu l'importance de la coordination entre les pays d'origine, de transit et de destination afin de répondre aux besoins de l'enfant dans le cadre de la migration internationale et de garantir ses droits¹⁴⁷. Le Règlement de Dublin exige également des États membres qu'ils coopèrent étroitement lorsqu'ils évaluent l'intérêt supérieur de l'enfant dans les cas de transfert, en tenant notamment dûment compte des possibilités de regroupement familial, du bien-être et du développement social de l'enfant, des considérations liées à la sûreté et à la sécurité et enfin de l'avis de l'enfant¹⁴⁸. En cas de regroupement familial d'enfants non accompagnés et séparés, il peut s'avérer difficile de fournir le cadre de coopération nécessaire à la mise en place de solutions de protection impliquant des éléments transfrontières. La Convention de La Haye de 1996 concernant la responsabilité parentale¹⁴⁹ peut jouer un rôle important en matière de coopération transfrontière, considérant qu'elle vise à « créer le cadre d'une coopération internationale efficace en matière de protection de l'enfance » entre différents systèmes juridiques¹⁵⁰.

146. Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, *op. cit.*, paragraphes 16 à 18.

147. Comité CDE, Observation générale n° 22, *op. cit.*, paragraphe 49.

148. Règlement de Dublin, Article 6(3).

149. Convention de La Haye du 19 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants.

150. Septième réunion de la Commission spéciale sur le fonctionnement pratique des Conventions Enlèvement d'enfants de 1980 et Protection des enfants de 1996, octobre 2017, « Application de la Convention Protection des enfants de 1996 aux enfants non accompagnés ou séparés », document préliminaire n° 7 de juillet 2017, paragraphe 31. En matière de mécanismes de coopération transfrontière de droit international privé visant à protéger les enfants non accompagnés, voir aussi Corneloup S., *et al.*, « Children on the move: a private international law perspective », 2017, pp. 26 à 32.

Partie II

Exemples prometteurs de pratiques et de lois

Cette seconde partie présente des exemples prometteurs de lois et de pratiques concernant les procédures de regroupement familial, rassemblés sous sept chapitres : la portée de la demande, les exigences, les garanties procédurales, l'aide apportée pour surmonter certains obstacles, les garanties spécifiques aux enfants non accompagnés, le soutien apporté en matière d'intégration, et enfin la coopération. Ils s'inspirent de différents types de mesures et d'actions, allant de dispositions légales à des programmes. Certains de ces exemples sont le fruit de l'action des autorités, tandis que d'autres sont menés par des ONG ou d'autres parties prenantes. Ces exemples visent à encourager les États membres et les autres parties prenantes concernées à améliorer les procédures de regroupement familial, tant au profit des enfants que des États eux-mêmes.

Certains de ces exemples ont trait au champ d'application, à la substance et à la procédure du regroupement familial. En de tels cas, la description des exemples de politiques ou de dispositions légales choisis est suivie d'un résumé des éléments qui les rendent notables. D'autres exemples portent sur les dimensions plus pratiques du regroupement familial. Le cas échéant, il est indiqué où trouver des informations supplémentaires.

Chapitre 5.

Portée de la demande de regroupement familial

5.1. Définition du bénéficiaire

Dans la plupart des pays, le droit au regroupement familial des enfants réfugiés non accompagnés s'étend uniquement aux parents¹⁵¹. La Directive sur le regroupement familial l'étend à l'ensemble de la famille nucléaire (conjoint et enfants, en ce compris les enfants adoptés)¹⁵². La directive prévoit néanmoins le regroupement familial des parents avec leurs descendants âgés de plus de 18 ans ou entre frères et sœurs, mais laisse aux États membres le pouvoir discrétionnaire d'autoriser le regroupement familial d'autres membres de la famille. Malgré l'absence d'obligation légale contraignante imposant d'autoriser le regroupement familial en dehors de la famille nucléaire, il est nécessaire de définir la famille de manière plus inclusive, de sorte à offrir une protection efficace du droit au respect de la vie familiale adaptée à la diversité des situations (dépendance, tradition ou coutume)¹⁵³. Le fait de ne pas autoriser la réunification des descendants adultes et des frères et sœurs peut nuire au regroupement familial, particulièrement pour les enfants non accompagnés. Cela peut notamment susciter des retards dans le traitement de leur demande jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge adulte ou forcer les parents à choisir entre retrouver un enfant en Europe et en abandonner un autre dans le pays d'origine, par exemple. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe recommande aux États membres de veiller à ce que la définition des membres de la famille admissibles au regroupement familial soit suffisamment large¹⁵⁴.

Descendants adultes. Aux Pays-Bas, les descendants adultes appartenant à la famille du regroupant qui se trouvent dans le pays d'origine sont également admissibles au regroupement familial¹⁵⁵. Au titre de la politique néerlandaise, un descendant adulte ne peut néanmoins pas prétendre au regroupement familial s'il ne vit plus avec ses

151. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, document thématique, 2017, p. 34.

152. Directive sur le regroupement familial, Articles 4(1) et 10(3).

153. HCR, « Families together: Family reunification in Europe for refugees », 2019.

154. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, document thématique, 2017, p. 5.

155. Voir la Circulaire néerlandaise sur les étrangers, Article C2/4.1, contenant des lignes directrices pour les travailleurs sociaux. Le Conseil d'État néerlandais a estimé que le fait qu'une personne commence à vivre de manière indépendante après le départ des membres de sa famille ne signifie pas qu'elle devrait être exclue du regroupement familial. Voir Conseil d'État, 23 août 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2863.

parents, se débrouille seul, est marié, entretient une relation durable ou s'occupe d'un enfant. La directive sur le regroupement familial laisse le soin aux États membres de l'UE d'autoriser ou non le regroupement familial des descendants adultes, lorsqu'ils sont objectivement incapables de subvenir à leurs besoins ou pour des raisons de santé¹⁵⁶. La Commission européenne a fait savoir que 15 États membres avaient mis en œuvre cette option dans leur législation interne¹⁵⁷.

Frères et sœurs. Aux Pays-Bas, les enfants non accompagnés bénéficiaires d'une protection internationale peuvent solliciter le regroupement familial avec leurs parents et également avec leurs frères et sœurs¹⁵⁸. Lorsque le regroupement familial des parents avec l'enfant regroupant non accompagné se fonde sur la directive, les frères et sœurs peuvent également y prétendre sur la base de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁵⁹. Ces deux procédures sont traitées ensemble par un travailleur social spécialisé dans le traitement des cas individuels du Service d'immigration et de naturalisation néerlandais, de sorte que les demandes sont traitées comme émanant d'une seule famille. Bien que les procédures soient différentes, la chronologie du regroupement familial est la même. Il convient de préciser que si la demande de regroupement familial des parents et de l'enfant regroupant non accompagné est gratuite, des frais administratifs s'appliquent à celle des frères et sœurs.

Autres membres de la famille. Lorsqu'un enfant regroupant non accompagné n'a plus ses parents en ligne ascendante au premier degré ou ses tuteurs légaux ou que ces derniers ne peuvent être identifiés, la législation roumaine prévoit le regroupement familial de tout autre parent¹⁶⁰. Dans la mesure où la directive sur le regroupement familial n'interdit pas aux États membres d'adopter ou de conserver des dispositions plus favorables¹⁶¹, ces derniers ont le droit d'adopter une définition de la famille plus large que celle énoncée dans celle-ci.

À noter : Une définition de la famille formulée largement afin d'inclure les adultes descendants, les frères et sœurs et les autres membres de la famille, dans l'optique de restaurer l'unité familiale, en particulier eu égard aux regroupants bénéficiaires d'une protection internationale.

156. Directive sur le regroupement familial, Article 4(2).

157. Voir Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial », COM(2019) 162 final, p. 6.

158. Les demandeurs doivent déposer une demande de regroupement familial fondée sur l'article 3.13 du décret néerlandais sur les étrangers, qui constitue le fondement juridique des demandes de regroupement familial dans les cas où le regroupant n'a pas le statut de réfugié. C'est la raison pour laquelle des frais administratifs s'appliquent à la demande des frères et sœurs, mais pas à celle du conjoint, des enfants et des parents (dans le cas d'un enfant non accompagné).

159. Pour plus d'informations concernant l'étendue de la « vie familiale » au titre des droits de l'homme, voir la section 1.2 ci-dessus.

160. Article 46(3) du décret ministériel n° 194/2002 relatif au régime des étrangers en Roumanie.

161. Directive sur le regroupement familial, Article 3(2).

5.2. Définition du regroupant : distinction entre les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire

La directive sur le regroupement familial exclut explicitement les regroupants bénéficiaires de formes subsidiaires de protection¹⁶². Parallèlement, dans ses lignes directrices pour l'application de la directive sur le regroupement familial, la Commission européenne relève que « les besoins de protection humanitaire des personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire ne diffèrent pas de ceux des réfugiés » et encourage les États membres à octroyer des droits similaires à ces deux groupes¹⁶³. Dix-sept États membres ne font aucune différence entre les conditions du regroupement familial selon que la personne concernée est réfugiée ou bénéficiaire d'une protection subsidiaire ou d'autres formes de protection complémentaire, tandis que 15 autres États opèrent une telle distinction¹⁶⁴. Celle-ci peut se matérialiser sous diverses formes : des délais d'attente obligatoires avant qu'un bénéficiaire d'une protection subsidiaire ne puisse prétendre au regroupement familial, la suspension temporaire du droit au regroupement familial, le retrait de ce droit ou encore l'exclusion des bénéficiaires d'une protection subsidiaire des dispositions plus favorables applicables aux réfugiés¹⁶⁵.

Une telle distinction suscite des allégations défendables concernant des violations du droit au respect de la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme) et de l'interdiction de la discrimination (article 14 de la Convention), ainsi que des préoccupations quant à l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3(1) de la CDE). Plusieurs affaires concernant le droit au regroupement familial de regroupants titulaires d'un statut de protection subsidiaire sont actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme¹⁶⁶. Les questions centrales auxquelles cette dernière doit répondre consistent à déterminer dans quelle mesure les limites ou les refus du droit au regroupement familial sont à l'origine d'une violation du droit au respect de la vie familiale au titre de l'article 8 de la convention et si la distinction faite entre les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire équivaut à une discrimination au titre des articles 14 et 8 de la Convention lus en conjonction¹⁶⁷.

En 2018, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe rappelait que le statut de protection subsidiaire ou temporaire ne devrait pas être considéré comme un « statut alternatif de réfugié » avec moins de droits, et incitait les États à ne pas le substituer au statut de réfugié pour limiter le regroupement familial en raison de sa nature temporaire et personnelle¹⁶⁸.

162. *Ibid.*, article 3(2)(c).

163. Commission européenne, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial », COM(2014) 210 final, p. 26.

164. HCR, « Families Together: Family Reunification in Europe for Refugees », *op. cit.*, p. 28.

165. *Ibid.*

166. Voir *M.A. c. Danemark* (n° 6697/18) pendante devant la Grande Chambre ; *M.T. et autres c. Suède* (n° 22105/18) ; *B.F. et D.E. c. Suisse* (n° 13258/18). Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a présenté une tierce intervention dans l'affaire *M.A. c. Danemark*, <https://bit.ly/2HdZexw>.

167. Voir la section 4.1. sur l'interdiction de la discrimination.

168. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Résolution 2243 (2018), Regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe, paragraphe 6.

Aux Pays-Bas, les personnes pouvant prétendre à une protection internationale reçoivent un statut uniforme qui englobe à la fois les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection internationale¹⁶⁹. Le droit d'asile néerlandais prévoit différents motifs d'obtention de la protection internationale, mais lorsqu'il est établi qu'un demandeur d'asile peut y prétendre, un statut uniforme lui est reconnu. Les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire bénéficient dès lors du même titre de séjour, des mêmes conditions et des mêmes droits. Aux fins du regroupement familial, les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire sont traités de la même manière. Selon le Service d'immigration et de naturalisation néerlandais, ce « système à statut unique » a permis de simplifier la procédure d'asile, de réduire la charge administrative et de prévenir les retards causés par les procédures judiciaires.

À noter : Le recours à un « système à statut unique » dans le cadre duquel les bénéficiaires d'une protection subsidiaire et les réfugiés sont traités de manière égalitaire aux fins du regroupement familial.

169. La loi néerlandaise sur les étrangers, Article 29(2).

Chapitre 6.

Conditions applicables aux demandes de regroupement familial

Les États peuvent imposer et imposent parfois aux personnes à l'origine de demandes de regroupement familial des conditions de fond, comme le respect de certaines exigences financières, ou procédurales, à l'instar des délais applicables aux dépôts des demandes, voire les deux. Le présent chapitre décrit brièvement les normes juridiques pertinentes applicables à de telles conditions et présente des exemples notables de lois qui lèvent ces conditions dans certains cas ou pour certaines catégories de personnes.

6.1. Conditions de fond

En vertu des règles générales de la directive sur le regroupement familial, les États membres de l'UE peuvent exiger que le regroupant dispose d'un logement et d'une assurance-maladie pour lui-même et sa famille, ainsi que de ressources régulières suffisantes pour subvenir aux besoins de sa famille sans recourir au système d'aide sociale de l'État membre. Par ailleurs, ils sont susceptibles d'exiger des ressortissants de pays tiers qu'ils se conforment à des mesures d'intégration. Enfin, ils peuvent imposer une période d'attente de deux ans maximum, exigeant que le regroupant bénéficie d'un titre de séjour régulier, avant de faire venir les membres de sa famille¹⁷⁰.

Les États membres peuvent imposer de telles conditions, mais ne sont en aucun cas obligés de les mettre en œuvre. S'ils les appliquent, ils doivent s'assurer qu'elles ne rendent pas le regroupement familial excessivement difficile. En ce qui concerne l'exigence de ressources stables et régulières, la CJUE a toujours considéré qu'elle ne devait pas aller au-delà de ce qui était nécessaire pour éviter que les demandeurs ne deviennent une charge pour le système d'aide sociale¹⁷¹.

Les États membres ne sont pas en mesure d'imposer des conditions de fond autres que celles énumérées dans la directive sur le regroupement familial. Cette dernière ne contient aucune disposition concernant les frais administratifs appliqués par les États membres dans le cadre des demandes de regroupement familial. Si la CJUE n'a jamais statué sur cette question précisément eu égard à cette directive, elle a conclu que la perception de frais administratifs dans le contexte de la directive sur les résidents de longue durée¹⁷² ne suscitait pas une situation telle que le paiement de

170. Directive sur le regroupement familial, Articles 7(1), 7(2) et 8.

171. CJUE, 4 mars 2010, affaire C-578/08 (*Chakroun*); CJUE, 21 avril 2016, affaire C-558/14 (*Khachab*); CJUE, 6 décembre 2012, affaires jointes C-356/11 et C-375/11 (*O., S. & L.*).

172. Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée.

ces frais rendrait excessivement difficile l'exercice des droits conférés par celle-ci¹⁷³. Rien ne porte à croire que ce même raisonnement ne s'applique pas à la directive sur le regroupement familial¹⁷⁴.

En matière de regroupement familial des réfugiés, la directive sur le regroupement familial contient des dispositions moins strictes, de sorte à faciliter ce type de regroupement. En cas de regroupement familial du conjoint et/ou des enfants du regroupant¹⁷⁵, les États membres ne peuvent exiger du réfugié qu'il satisfasse aux conditions de logement, d'assurance-maladie et de ressources stables et régulières. Cette règle connaît deux exceptions : d'une part lorsque le regroupement familial est possible dans un pays tiers avec lequel le regroupant et/ou le membre de la famille a un lien particulier ; et d'autre part si la demande de regroupement familial n'est pas introduite dans un délai de trois mois suivant l'octroi du statut de réfugié¹⁷⁶. De plus, en ce qui concerne les réfugiés, leurs conjoint et leurs enfants, les mesures d'intégration ne peuvent s'appliquer qu'une fois que les personnes concernées ont bénéficié du regroupement familial¹⁷⁷. De surcroît, il est interdit aux États membres d'imposer une condition de résidence aux réfugiés : ils ne leur imposent pas d'avoir séjourné sur leur territoire pendant un certain temps avant de se faire rejoindre par des membres de sa famille (il n'y a donc aucune période d'attente)¹⁷⁸.

De nombreux États membres de l'UE n'exigent pas des réfugiés ni des bénéficiaires d'une protection subsidiaire qu'ils se conforment à l'obligation de disposer de ressources stables et régulières¹⁷⁹. Cependant, seuls quelques États prolongent ce traitement préférentiel au-delà de la période des trois mois accordée aux réfugiés par la directive aux fins du dépôt des demandes de regroupement familial ou n'appliquent pas ce délai¹⁸⁰. En Grèce, en Norvège et au Royaume-Uni, les conditions de ressources et de logement ne s'imposent pas pour le regroupement de la famille nucléaire, mais elles s'appliquent eu égard aux autres membres de la famille¹⁸¹.

173. CJUE, 26 avril 2012, affaire C-508/10 (*Commission c. Pays-Bas*).

174. Commission européenne, « Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant les lignes directrices pour l'application de la Directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial », COM(2014) 210 final, p. 9. La Commission européenne encourage également les États membres à dispenser les enfants de tels frais administratifs, de sorte à promouvoir leur intérêt supérieur.

175. Voir, pour plus d'informations sur la « définition de la famille », les sections 1.2 et 5.1 ci-dessus.

176. Directive sur le regroupement familial, Article 12(1).

177. *Ibid.*, article 7(2).

178. *Ibid.*, article 12(2).

179. Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Suède, Slovaquie et Slovénie, selon Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial », COM(2019) 162 final, p. 7.

180. Bulgarie, Croatie, Espagne, France, Islande, Italie, Pays-Bas et Roumanie. Pour plus d'information, voir HCR, « The "Essential Right" to Family Unity of Refugees and Others in Need of International Protection in the Context of Family Reunification », *op. cit.*, pp. 93 et 102.

181. En Grèce, ces conditions s'appliquent aux adultes réfugiés qui souhaitent être réunis avec des parents dépendants ; en Norvège, elles s'appliquent aux réfugiés reconnus (au titre de la Convention de 1951 sur les réfugiés ou en vertu de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme) qui souhaitent être rejoints par des membres de la famille éloignée ; au Royaume-Uni, cela concerne les réfugiés et les personnes qui bénéficient d'une protection humanitaire. *Ibid.*, p. 100.

Enfants non accompagnés agissant en qualité de regroupants. Aucune condition de ressources ne s'impose à un frère ou à une sœur mineur qui souhaite rejoindre un enfant non accompagné en Finlande, s'ils ont préalablement vécu ensemble et que leurs parents sont morts ou que l'on ignore où ils se trouvent¹⁸².

Dans plusieurs affaires actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, les demandeurs, des réfugiés reconnus ou des bénéficiaires d'une protection subsidiaire, allèguent la violation de leur droit au respect de la vie familiale (article 8 de la Convention), du fait que les membres de leur famille se sont vu refuser un titre de séjour au motif qu'ils ne satisfaisaient pas aux conditions minimums de revenu ou de revenu et de logement¹⁸³. Ces affaires pourraient donner des indications supplémentaires quant à la manière de concilier l'intérêt supérieur de l'enfant et celui de la famille à être réunie, avec l'intérêt public représenté par les conditions du regroupement familial fixées par les lois sur l'immigration.

À noter: Aucune condition de ressources, de logement ou d'assurance n'est exigée pour les bénéficiaires d'une protection internationale.

Les États membres de l'UE qui sont liés par la directive sur le regroupement familial ne peuvent imposer une période d'attente (exigence d'une période de résidence légale) aux réfugiés avant qu'ils ne puissent demander le regroupement familial¹⁸⁴. Au Danemark, qui n'est pas lié par la directive, les enfants non accompagnés disposant d'une protection temporaire peuvent demander immédiatement à être rejoints par leurs parents et leurs frères et sœurs, au contraire des adultes relevant d'un tel statut qui doivent, eux, attendre trois ans¹⁸⁵.

À noter: Pas de période d'attente avant le dépôt d'une demande de regroupement familial.

6.2. Exigences procédurales

Outre les conditions de fond, la directive sur le regroupement familial prévoit également un certain nombre de règles procédurales. Conformément à la jurisprudence de la CJUE en matière de conditions de fond, l'application des règles procédurales ne peut entraver l'efficacité du droit au regroupement familial. Ces exigences déterminent qui est en droit de déposer une demande aux fins du regroupement familial (le regroupant ou le bénéficiaire), la charge de la preuve en matière de liens familiaux, la localisation du bénéficiaire du regroupement, ainsi que du délai de dépôt de la demande, de sorte à profiter des exemptions applicables aux réfugiés.

182. *Ibid.*, p. 96.

183. *J.K. c. Suisse* (n° 15500/18), *Omar Mohamud c. Pays-Bas* (n° 42922/18), *Mahamuud Muse Shire et autres c. Pays-Bas* (n° 9933/18) ; *Dabo c. Suède* (n° 12510/18). Pour plus d'informations sur la différence de traitement entre les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire, voir le chapitre 5.1 ci-dessus.

184. Directive sur le regroupement familial, Article 12(2).

185. HCR, « The "essential right" to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification », *op. cit.*, p. 197.

La directive laisse aux États membres le soin de déterminer si la demande de regroupement familial doit émaner du regroupant ou des membres de sa famille¹⁸⁶. Il incombe au demandeur de présenter les pièces justificatives prouvant les liens familiaux et le respect des conditions de fond¹⁸⁷. La demande de regroupement familial doit être introduite alors que les membres de la famille résident à l'extérieur de l'État hôte. Toutefois, dans des circonstances exceptionnelles, les États membres peuvent accepter des demandes introduites alors que les membres de la famille se trouvent déjà sur leur territoire¹⁸⁸. Les membres de la famille de regroupants réfugiés se trouveront généralement encore à l'étranger.

Les membres de la famille font généralement face à des difficultés significatives lorsqu'ils sont tenus de déposer la demande de regroupement familial, notamment en raison de l'absence d'ambassade dans leur pays de résidence, d'exigences en termes de visa pour se rendre dans une ambassade dans un autre pays et des risques liés à un tel voyage, principalement pour les femmes voyageant seules, les enfants ou les personnes vulnérables, ou encore d'exigences de résidence légale dans le pays de dépôt de la demande¹⁸⁹. Il a été suggéré que le fait d'autoriser la présentation des demandes de regroupement familial dans le pays d'asile permettrait d'éviter aux familles des déplacements dangereux et coûteux jusqu'aux ambassades¹⁹⁰.

La Bulgarie, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, la Pologne et la Slovaquie autorisent les regroupants à déposer les demandes de regroupement familial dans le pays d'asile¹⁹¹. De plus, en Italie, en Lituanie, en Lettonie, aux Pays-Bas, au Portugal et en Roumanie, le regroupant et le membre de la famille sont tous deux en mesure de déposer la demande de regroupement familial¹⁹².

À noter : La demande de regroupement familial peut être déposée par le regroupant dans le pays d'asile.

L'article 12(1) de la directive sur le regroupement familial autorise les États membres à exiger des réfugiés qu'ils satisfassent aux conditions de ressources stables et régulières, de logement et d'assurance-maladie, dans l'éventualité où la demande ne serait pas soumise dans les trois mois qui suivent l'octroi du statut de réfugié. Ce délai limité pose des difficultés significatives, dans la mesure où il peut s'avérer trop court pour que les réfugiés puissent obtenir les documents requis ou pour que les membres de leur famille aient accès à une ambassade.

La CJUE a précisé qu'il n'était possible que dans certains cas de refuser la demande de regroupement familial déposée plus de trois mois après l'octroi du statut de réfugié

186. Directive sur le regroupement familial, Article 5(1).

187. *Ibid.*, Article 5(2).

188. *Ibid.*, Article 5(3).

189. Voir aussi HCR, « Families together: Family reunification for refugees in the European Union », 2019, p. 17.

190. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, document thématique, 2017, p. 12.

191. Commission européenne, « Rapport de la Commission au Parlement européen au Conseil sur l'application de la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial », COM(2019) 162 final, p. 10.

192. *Ibid.*

au regroupant, tout en autorisant le dépôt d'une nouvelle demande, en application des règles normales. Tout d'abord, ce dépôt en retard ne peut être refusé lorsque des circonstances particulières le rendent « objectivement excusable ». En outre, les personnes concernées doivent être clairement informées de la manière dont elles peuvent exercer efficacement leur droit au regroupement familial. Enfin, la législation doit garantir que les regroupants auxquels le statut de réfugié est reconnu continuent à bénéficier des conditions plus favorables qui leur sont applicables, énoncées aux articles 10 (définition de la famille), 11 (dépôt et examen de la demande) et 12(2) (pas de période d'attente) de la directive¹⁹³.

La Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Islande, l'Italie, la Roumanie et le Royaume-Uni ne fixent aucune date limite pour le dépôt des demandes de regroupement familial émanant de réfugiés afin, pour ces derniers, d'être exemptés des exigences de ressources stables et régulières, de logement et d'assurance-maladie. En Finlande, le délai de trois mois ne s'applique pas lorsque le retard est imputable aux autorités finlandaises¹⁹⁴.

En Allemagne, les réfugiés reconnus comme tels ont la possibilité de présenter une notification en temps utile, qui leur permet de bénéficier d'une procédure de regroupement familial simplifiée¹⁹⁵. Si une telle notification est présentée dans le délai de trois mois à compter de l'octroi du statut de réfugié, les réfugiés peuvent retrouver leur conjoint et leurs enfants sans avoir à satisfaire aux conditions de ressources et de logement. La loi allemande n'impose néanmoins aucun délai pour le dépôt d'une demande de regroupement familial concernant un enfant réfugié et ses parents (dans la mesure où la demande est traitée et que l'entrée sur le territoire du pays d'asile se fait avant que l'enfant n'atteigne l'âge de 18 ans) ni pour le dépôt d'une demande concernant un bénéficiaire d'une protection subsidiaire¹⁹⁶.

Pour le dépôt des demandes de regroupement familial visant à bénéficier des exemptions des conditions de ressources stables et régulières, de logement et d'assurance-maladie, l'Estonie et la Pologne appliquent un délai de six mois, tandis que la Belgique, l'Irlande et la Norvège allongent cette durée à douze mois¹⁹⁷.

À noter : Aucun délai n'est imposé pour le dépôt par des réfugiés de demandes de regroupement familial aux fins d'exemption des conditions de ressources, de logement et d'assurance-maladie.

193. CJUE, 7 novembre 2018, affaire C-380/17, (*K, B v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*).

194. HCR, « The "Essential Right" to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification », *op. cit.*, pp. 93, 97 et 98.

195. Ministère allemand des Affaires étrangères, « Welcome to Germany », disponible à l'adresse : <https://fap.diplo.de/webportal/desktop/index.html>. Section 29 (2) n° 1 de la loi allemande sur le droit de séjour. Voir aussi HCR, « Families Together : Family Reunification for Refugees in the European Union », *op. cit.*, p. 16.

196. *Ibid.*

197. HCR, « The "Essential Right" to family unity of refugees and others in need of international protection in the context of family reunification », *op. cit.*, pp. 91 et 92.

Chapitre 7.

Garanties procédurales en matière de regroupement familial

Dans le contexte des procédures de regroupement familial concernant des personnes sous protection internationale, il convient de mettre en place des garanties visant à faciliter l'accès à une procédure équitable afin de concrétiser le droit à la vie familiale. On recense parmi ces garanties l'information en temps utile et dans une langue comprise par l'intéressé, eu égard à ses droits et obligations, l'accès à des conseils et une aide juridique, un entretien personnel, ainsi que l'examen individuel de la demande, la notification dans un délai raisonnable de la décision rendue par l'autorité compétente, et enfin des possibilités de recours.

En cas de rejet d'une demande de regroupement familial ou de refus de renouveler un titre de séjour, comparable aux cas dans lesquels le titre de séjour est retiré ou l'expulsion est ordonnée, le regroupant ou un membre de la famille a le droit de contester cette décision en justice¹⁹⁸. La directive sur le regroupement familial indique que la procédure et le droit de contester la décision doivent être consacrés dans le droit interne. Parallèlement, le droit interne doit être conforme au droit au recours effectif visé à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 47 de la Charte de l'UE. L'aide et la représentation juridiques gratuites doivent également être accordées sur demande dans le cadre des procédures de recours.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer la considération primordiale dans tous les cas le concernant. Afin de protéger les droits de l'enfant dans le cadre de la procédure, il est essentiel que cette dernière lui soit adaptée, y compris en matière d'information adéquate selon l'âge, d'aide juridique, ainsi que de services de tutelle et de représentation juridique pour les enfants non accompagnés.

Ce chapitre présente quelques exemples prometteurs dans deux vastes catégories : la communication d'informations, ainsi que l'aide et les conseils juridiques. Les pratiques axées sur la fourniture de services sur-mesure adaptés aux enfants sont également mises en exergue dans ces catégories¹⁹⁹.

198. Directive sur le regroupement familial, Article 18. Pour plus d'informations sur le droit au recours effectif, voir la section 4.1 ci-dessus.

199. Le chapitre 9 ci-après contient d'autres exemples spécifiques concernant les enfants non accompagnés et séparés.

7.1. Information adaptée selon l'âge, le sexe et la culture

L'information quant aux droits en matière de regroupement familial et aux procédures y afférentes représente une garantie essentielle et une obligation légale aux fins de l'application du droit à la vie familiale. L'obligation de communiquer ces informations incombe en premier lieu aux autorités de l'État et doit être acquittée rapidement après l'arrivée des personnes concernées, dans une langue et d'une manière appropriées. D'autres acteurs tels que des organisations de la société civile et des prestataires de services peuvent également fournir les informations pertinentes ou diriger les personnes concernées vers les autorités compétentes.

Ces informations doivent être communiquées à l'oral, également dans le cadre de conseils juridiques individuels, par écrit, au moyen de brochures présentées dans la langue des personnes concernées et aussi mises à disposition en ligne (sites internet dédiés et réseaux sociaux). La documentation pertinente doit être régulièrement mise à jour afin d'inclure les évolutions pertinentes des législations et les cadres nationaux.

Il existe de nombreux exemples de brochures d'informations et de sites internet créés dans les États membres par les autorités nationales ou les organisations de la société civile, souvent en partenariat avec des organisations internationales ou d'autres acteurs²⁰⁰. Parallèlement, les pratiques nationales en matière de communication des informations eu égard au regroupement familial varient, tandis que plusieurs études font état de lacunes et de difficultés à cet égard. Dans de nombreux cas, les informations fournies ne sont pas adaptées aux spécificités ni à la complexité des cas individuels et n'abordent pas les règles et les procédures spécifiques, ni les documents nécessaires.

À titre de bonne pratique, il conviendrait que la diffusion d'une documentation pertinente s'accompagne de conseils personnalisés et de séances d'information, et que les données fournies soient adaptées aux besoins des personnes concernées. Il faudrait donner des informations sur les exigences particulières et les éléments de la procédure susceptibles d'en restreindre l'accès, notamment les délais, les restrictions d'âge, les documents nécessaires et les frais applicables. Par ailleurs, pour que la communication d'informations soit efficace, il faudrait que ces dernières soient disponibles à tout moment et sur demande, tout au long des différentes étapes de la procédure liée à l'asile ou à la migration dans laquelle la personne est impliquée, en insistant sur les conséquences éventuelles d'une décision sur ses droits et sur la procédure de regroupement familial. En outre, la communication de documents pertinents et de formulaires de demande dans un idiome compris par les demandeurs, dans l'idéal leur langue maternelle, ainsi que des explications, des conseils et une aide pour remplir ces formulaires pourraient compléter ces informations. Enfin, à titre de bonne pratique, ces informations, ainsi que des conseils et un soutien devraient être offerts tant au regroupant qu'aux membres de sa famille résidant dans un autre pays, qu'ils soient en mesure ou tenus de déposer la demande de regroupement familial.

200. Outre les exemples présentés ci-après, voir également « Family reunification and family reunion », brochure à destination des bénéficiaires d'une protection internationale en Roumanie, produite par le projet financé par le HCR intitulé « Refugee integration in Romania », 2017, disponible à l'adresse : <https://bit.ly/33LjD4i>; site internet spécialisé créé par la Croix-Rouge autrichienne, adressé aux bénéficiaires potentiels, dans plusieurs langues, disponible à l'adresse : <http://meinefamilie.rotekreuz.at/en/>

Permanence téléphonique en matière de regroupement familial

La Croix-Rouge suédoise a mis en place une ligne téléphonique visant à faciliter l'information des réfugiés et des immigrés concernant la protection internationale, y compris les droits et les procédures en matière de regroupement familial en Suède. Ce sont des avocats et des conseillers spécialisés et expérimentés qui fournissent ces informations. On compte parmi les bénéficiaires des adultes et des familles titulaires du statut de réfugié ; des bénéficiaires d'une protection subsidiaire ; des enfants non accompagnés ; des migrants, quel que soit leur statut juridique ; enfin des personnes résidant en Suède et souhaitant retrouver des membres de leur famille qui vivent à l'étranger.

En raison de ressources limitées, ce service téléphonique n'est ouvert que trois jours par semaine pour un total de neuf heures et demie et les informations ne sont fournies qu'en anglais et en suédois.

Ce service téléphonique complète d'autres activités consacrées à l'information en matière de regroupement familial, notamment la représentation juridique, des conseils juridiques personnalisés, le renvoi vers les services pertinents de l'État et l'information en ligne par l'intermédiaire du site officiel de l'organisation.

Nom du projet : Services téléphoniques et autres fournis par la Croix-Rouge suédoise

Organisations : Croix-Rouge suédoise, HCR, Swedish Refugee Advice Centre, Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Financement : Croix-Rouge suédoise (50 %), autorités suédoises – y compris le ministère de la Justice, le ministère des Affaires sociales et le Conseil suédois de protection de la santé et du bien-être (50 %)

Bénéficiaires : réfugiés et immigrés, quel que soit leur statut juridique

Calendrier : en cours

Personnes à contacter : Johanna Eriksson Ahlén et Nina Piquer

Courriel : johanna.eriksson.ahlen@redcross.se et nina.piquer@redcross.se

Téléphone : +46 8 452 47 32 et +46 8 452 47 05

Site internet : <https://www.redcross.se/behavior-du-var-hjalp/flyktingar-och-migranter/familjeaterforening/>

Guide pratique – Procédure étape par étape dans les langues pertinentes

En réaction au retrait de l'aide juridique pour les réfugiés dans le cadre du regroupement familial au Royaume-Uni, la Croix-Rouge britannique a publié un guide pratique intitulé « Demander le regroupement familial en tant que réfugié, un guide de procédure » (« Applying for Refugee Family Reunion, A guide to the family reunion process »). Ce guide, rédigé par des travailleurs sociaux compétents spécialisés dans le traitement des cas individuels, a déjà fait l'objet d'une révision visant à garantir qu'il traduit les changements intervenus dans les cadres législatifs. Il continuera à être mis à jour régulièrement de sorte à refléter les changements légaux et politiques importants.

Cet outil a pour objet d'expliquer pas à pas comment demander le regroupement familial au Royaume-Uni, y compris où trouver les formulaires pertinents et quelles pièces justificatives inclure dans la demande. Si le guide insiste sur le fait qu'il ne remplace pas les conseils d'un avocat, dans la mesure où tous les cas sont différents, il a néanmoins aidé des réfugiés et des conseillers à comprendre et à engager la procédure. La Croix-Rouge britannique traduit actuellement ce guide en arabe, farsi et tigrigna, trois langues parlées par les principales nationalités soutenues dans le cadre du regroupement familial.

Ce guide pratique s'adresse principalement aux titulaires d'un statut de réfugié ou d'une protection (subsidaire) humanitaire pouvant prétendre au regroupement avec leur conjoint ou partenaire (qui l'était déjà avant le départ) et leurs enfants dépendants et qui, au titre des règles britanniques actuelles en matière d'immigration, peuvent agir en qualité de regroupants aux fins du regroupement des membres de leur famille au Royaume-Uni. Le guide recommande clairement à tous les demandeurs dont la situation ne relève pas des règles britanniques en matière d'immigration, mais qui souhaitent demander le regroupement familial au titre de leur droit à la vie familiale (article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme), de solliciter les conseils d'un avocat.

Par ailleurs, un guide qui s'intéresse au fait de rejoindre un membre de sa famille au titre du Règlement de Dublin III, rédigé par un travailleur social spécialisé en la matière, a récemment été publié. Il vise à fournir des informations sur ce règlement, les critères d'éligibilité, comment déposer une demande, la procédure, et offre quelques conseils dans le cadre d'une demande de transfert en vertu du Règlement de Dublin.

Ces guides pratiques complètent d'autres activités menées dans le domaine du regroupement familial, y compris la fourniture de conseils juridiques, d'une aide juridique et pour le voyage.

Nom du projet : Projet de soutien au regroupement familial de la Croix-Rouge britannique

Organisation : Croix-Rouge britannique

Financement : financement principal émanant de la Croix-Rouge britannique, ainsi que de trusts et de fondations

Bénéficiaires : adultes et familles titulaires d'un statut de réfugié, titulaires d'une protection subsidiaire, et enfants non accompagnés

Calendrier : en cours

Personne à contacter : Emily Knox

Courriel : eknox@redcross.org.uk

Téléphone : +4407738944630

Site internet : <https://www.redcross.org.uk/get-help/get-help-as-a-refugee>

Conseils personnalisés et information le plus tôt possible

Aux Pays-Bas, le Dutch Council for Refugees (DCR) fournit des informations sur le regroupement familial et un soutien dans le cadre de la procédure dans tout le pays, grâce à des volontaires formés et supervisés, appuyés par du personnel professionnel, ainsi que des informations et des conseils personnalisés à titre gratuit dans les bureaux locaux de l'organisation et dans les centres d'accueil. Le DCR est présent dans tous les centres d'accueil en raison de leur rôle formel en matière d'informations concernant la procédure d'asile et du soutien actif en termes d'intégration apporté aux titulaires d'une protection. Au total, le DCR dispose d'environ 250 bureaux locaux dans tout le pays, dont 50 se trouvent dans des centres d'accueil.

Le DCR informe les titulaires d'une protection dans les centres d'accueil quant à savoir quels membres de leur famille sont éligibles au regroupement familial, aux délais et autres exigences. Si les demandeurs d'asile ne peuvent bénéficier du regroupement familial au titre de la loi néerlandaise, ils sont néanmoins informés et encouragés à recueillir les documents nécessaires afin de pouvoir justifier leur demande ultérieurement, en temps utile et de manière efficace.

Les activités du DCR sont en grande partie menées par des volontaires. La qualité des services est assurée grâce à des formations appropriées et à une supervision des volontaires par des professionnels. En pratique, les principales difficultés ont trait au recrutement, à la formation et à la supervision des volontaires. Ces derniers sont supervisés par des chefs d'équipe (personnel rémunéré). Chaque chef d'équipe est responsable de 10 à 25 volontaires, mais ces chiffres varient selon le nombre de volontaires et les ressources financières disponibles. Après leur recrutement, les volontaires suivent un stage d'introduction de trois jours au sujet du DCR et de la communication culturelle, un autre de deux jours consacré au droit des réfugiés, et un troisième stage de deux jours également, portant sur le regroupement familial. Des formations supplémentaires relatives à la législation et à la jurisprudence en matière de regroupement familial sont dispensées tous les ans. D'autres formations sont également disponibles sur le portail de formation et l'intranet de l'organisation. En outre, les informations peuvent provenir du service d'assistance disponible tous les jours de 10 heures à 13 heures par téléphone ou par courriel.

Nom du projet : Services de soutien au regroupement familial

Organisations : Dutch Council for Refugees (DCR), Service d'immigration et de naturalisation (INS)

Financement : Loterie postale nationale, ministère de la Justice et de la Sécurité, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, communes et dons privés

Bénéficiaires : titulaires d'une protection internationale, c'est-à-dire du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire

Personnes à contacter : Stefanie Pijnenburg et Barbara Bierhuizen, conseillères juridiques

Courriel : spijnenburg@vluchtelingenwerk.nl et bbierhuizen@vluchtelingenwerk.nl

Téléphone : +31 20 3467200

Site internet : <https://www.vluchtelingenwerk.nl/forrefugees/gezinshereniging?language=en>

Manuel pratique pour les bénéficiaires du regroupement familial

La Croix-Rouge norvégienne a publié un manuel consacré à la procédure de regroupement familial et à ses conditions en Norvège dans six langues (anglais, arabe, farsi, norvégien, somali et tigrigna). Ce document présente la procédure de regroupement familial étape par étape et comprend des informations spécifiques sur certains types de demandes, notamment en matière de regroupement avec un conjoint, un partenaire non marié, un enfant, un descendant adulte, des parents, des frères et sœurs, ainsi que d'autres membres de la famille. Il n'existe pas de version de ce manuel adaptée aux enfants. Néanmoins, les employés et les volontaires de la Croix-Rouge norvégienne dans les principales villes du pays sont formés à l'information des enfants d'une manière adaptée afin qu'ils comprennent bien le contenu de ce manuel.

Ce document est disponible en ligne et sur papier. Des copies papier sont distribuées par des volontaires dans les centres d'accueil. La version en ligne est partagée avec les autorités locales et d'autres organisations qui apportent une aide juridique ou travaillent avec des réfugiés. La Croix-Rouge norvégienne renvoie les personnes pouvant prétendre au regroupement familial vers d'autres organisations qui offrent une aide juridique et un soutien, notamment en raison des délais courts prévus pour le dépôt des demandes de regroupement familial dans le pays, à l'instar de Selvhjelp for innvandre og flyktninger (SEIF), Jussbuss et Noas.

Nom du projet : Manuel sur le regroupement familial de la Croix-Rouge norvégienne

Organisation : Croix-Rouge norvégienne

Financement : financement principal émanant de la Croix-Rouge, ainsi que de trusts et de fondations

Bénéficiaires : adultes et familles titulaires d'un statut de réfugié, titulaires d'une protection subsidiaire, et enfants non accompagnés

Personne à contacter : Naghmeh Gorgin

Courriel : naghmeh.gorgin@redcross.no

Téléphone : +47 48 05 85 09

Site internet : <https://www.rodekors.no/vart-arbeid/migrasjon/>

Informations adaptées aux enfants

La langue, la culture et d'autres barrières rendent la communication et l'information difficiles, particulièrement auprès des enfants qui, en raison de leur âge ou de leur degré de maturité, peuvent faire face à des difficultés supplémentaires les empêchant de comprendre et d'assimiler certaines informations. Les enfants, qu'ils soient non accompagnés, séparés ou accompagnés, ont tous le droit de recevoir des informations adaptées à leur âge, à leur degré de maturité, à leur langue, à leur sexe et à leur culture, indépendamment de leur statut au regard de l'immigration²⁰¹.

201. Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, ligne directrice 2.

Dans le cadre des procédures de regroupement familial, les enfants peuvent avoir des difficultés à comprendre quels documents ils doivent obtenir afin d'étayer leur demande. C'est la raison pour laquelle, ils ont non seulement besoin de conseils quant à l'existence de ce droit au regroupement familial, mais également d'informations pratiques concernant la manière de l'exercer, les délais applicables et les effets qu'un tel regroupement est susceptible de produire sur leur propre statut en matière d'immigration dans le pays d'accueil. Il est essentiel que les enfants comprennent que les informations fournies dans le cadre de leur demande d'immigration peuvent avoir une influence sur leurs perspectives de regroupement familial. Parallèlement, la communication d'informations sur le regroupement familial à un stade précoce s'avère essentielle pour déterminer s'il est possible pour l'enfant de rejoindre les membres de sa famille dans un autre État sans avoir à déposer une demande d'asile dans le pays d'arrivée²⁰². Ces informations doivent émaner de professionnels spécialisés dûment formés, capables de fournir des informations adaptées à l'âge des enfants et à leur niveau de compréhension²⁰³.

Il est essentiel de créer des brochures d'information et des services adaptés aux enfants afin de les aider tout au long de la procédure. Le manuel du Conseil de l'Europe à l'usage des professionnels de terrain, intitulé « Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration », contient des indications, des conseils et des exemples de bonnes pratiques sur la manière d'informer les enfants réfugiés et migrants et de communiquer avec eux au sujet de diverses procédures relatives à la migration, notamment celle du regroupement familial.

Les services de tutelle jouent un rôle essentiel en matière d'aide et de communication d'informations aux enfants non accompagnés et séparés en ce qu'ils garantissent leurs droits, y compris celui à la participation et à la prise en considération de leur intérêt supérieur tout au long de la procédure de regroupement familial²⁰⁴.

7.2. Conseils et aide juridiques en matière d'accès au regroupement familial

Dans la plupart des pays européens, il n'existe pas d'aide juridique dans le cadre du regroupement familial ou elle n'est offerte que sous certaines conditions (par exemple, aux seules personnes titulaires du statut de réfugié). Par ailleurs, en dehors du dispositif, la disponibilité d'une telle aide et des services gratuits y afférents, ainsi que l'accès à ces derniers dans le cadre du regroupement familial sont relativement limités. Dans la plupart des cas, lorsqu'elle est prévue, l'aide juridique n'est fournie qu'au stade de l'appel contre une décision négative des autorités compétentes.

Les conseils et l'aide juridiques se révèlent importants, dans la mesure où ils facilitent l'accès au regroupement familial et soutiennent le demandeur tout au long de la procédure, notamment en l'informant et en lui assurant une représentation

202. Conseil de l'Europe, « Communication d'informations adaptées aux enfants en situation de migration : manuel à l'usage des professionnels de terrain », 2018 : <https://bit.ly/2sXb5dJ>, pp. 89, 99 et 104.

203. Comité CDE, Observation générale n° 12, paragraphes 34, 49, 134(a), 134(g).

204. Pour plus d'informations et d'exemples prometteurs sur le rôle des tuteurs dans le cadre des procédures de regroupement familial, voir le chapitre 9 ci-après.

juridique adéquate et le respect des garanties procédurales, comme l'examen individuel de la demande, le droit d'obtenir une décision dans les délais prescrits, le droit de contester cette décision, ainsi que la considération de l'intérêt supérieur de l'enfant le cas échéant. En particulier, l'accès à une aide juridique est important pour les personnes vulnérables susceptibles de faire face à des difficultés supplémentaires, comme les enfants non accompagnés, afin de leur garantir un accès à leurs droits et le respect de ces derniers dans le cadre de la procédure.

En cas de procédures complexes de regroupement familial, un certain nombre d'organisations offrent une aide et des services juridiques, principalement aux titulaires d'une protection internationale ou aux personnes vulnérables. D'autres organisations, conscientes des contraintes financières s'imposant aux projets d'aide juridique, tentent d'optimiser leur impact en renforçant la capacité des prestataires de services et d'aide juridiques, de sorte que le plus grand nombre puisse bénéficier de services dispensés par des personnes qualifiées. Des projets de plaidoyers, dans le cadre de contentieux stratégiques, sont également en préparation.

À titre de bonne pratique, il conviendrait, dès le début de la procédure, de mettre à disposition une aide, des conseils et des services juridiques; de garantir des conseils juridiques émanant de personnes qualifiées; de s'adresser à tous les membres de la famille, tant le regroupant que les bénéficiaires; et d'anticiper les éventuels changements de statut ou de circonstances de la personne concernée. D'autre part, à titre de bonne pratique, les prestataires de services devraient coopérer avec les autorités compétentes et les prestataires des autres États membres, ainsi que d'États tiers pour aider d'éventuels bénéficiaires à recueillir les documents requis et se soumettre à la procédure. De surcroît, ces prestataires d'aide juridique doivent travailler en proche collaboration avec les acteurs et les prestataires impliqués, à l'instar des travailleurs sociaux, en vue d'optimiser et de coordonner l'aide apportée.

L'encadré ci-après présente les exemples d'aide, de conseils juridiques et de services de soutien en matière de regroupement familial sélectionnés dans toute l'Europe. Cette présentation vise à mettre en exergue leur importance en ce qu'ils protègent le droit à la vie familiale et renforcent la protection des personnes qui sollicitent le regroupement familial avec des membres de leur famille ou peuvent y prétendre. Les exemples choisis sont notables dans la mesure du soutien apporté pour pallier l'absence d'aide juridique dans le cadre des demandes de regroupement familial.

Conseils juridiques, individuels et personnalisés pour aider les réfugiés

Depuis 2013 au Royaume-Uni, l'aide juridique (dispositif gouvernemental) pour les réfugiés qui n'ont pas les moyens de consulter un avocat concernant leur regroupement familial n'est accordée qu'à titre exceptionnel, en application du système de « Financement dans des cas exceptionnels » (ci-après, le « système EFC »). Elle s'avère par ailleurs relativement difficile à obtenir en raison d'une procédure fastidieuse.

Dans ce contexte, la Croix-Rouge britannique a formé une équipe composée de cinq conseillers spécialisés en matière d'immigration, qui travaillent dans tout le pays en partenariat avec des avocats prestataires d'aide juridique et des cliniques dans les universités, en vue de fournir des conseils et des informations,

ainsi qu'un soutien effectif aux personnes éligibles au regroupement familial. Ce soutien aide les personnes concernées à :

- ▶ comprendre quels sont les membres de leur famille qui peuvent prétendre au regroupement familial ;
- ▶ rassembler les documents nécessaires à l'appui de leur demande ;
- ▶ fournir des témoignages visant à expliquer tout document manquant ;
- ▶ remplir les formulaires et déposer la demande ;
- ▶ prendre rendez-vous dans le centre de traitement des demandes le plus proche des membres de la famille ;
- ▶ renvoyer les affaires afin de recevoir des conseils juridiques approfondis en cas de rejet de la demande.

Actuellement, il est possible d'obtenir des informations et des conseils eu égard à la procédure de regroupement familial, ainsi qu'une aide dans le cadre d'une demande de visa dans cinq endroits au Royaume-Uni. Une ligne téléphonique nationale mise en place pour répondre aux demandes informe sur la procédure de regroupement familial au titre du Règlement de Dublin III.

La Croix-Rouge britannique n'offre pas de services juridiques, mais peut transmettre certains cas à des avocats partenaires à cette fin. Par ailleurs, cette organisation aide les familles, dont les demandes de regroupement familial ont été rejetées, à solliciter l'aide de l'agence de l'assistance judiciaire du gouvernement britannique par l'intermédiaire du système EFC. En cas d'octroi de cette aide, les demandeurs sont renvoyés vers des prestataires d'aide juridique sous contrat avec le Gouvernement du Royaume-Uni.

Ce projet est soutenu par cinq avocats partenaires, quatre en Angleterre et un en Écosse, membres de cabinets privés, d'organisations volontaires ou de cliniques juridiques dans les universités qui sont financées par la Croix-Rouge britannique ou par des donateurs externes dans le cadre d'un accord de partenariat, l'objectif étant d'assurer une bonne qualité de services.

Les travailleurs sociaux de la Croix-Rouge britannique spécialisés dans le traitement des cas individuels apportent également un soutien émotionnel et concernant des questions pratiques soulevées lors de la procédure, s'intéressant à l'ensemble des besoins des familles séparées. Une assistance quant au voyage est fournie à titre gratuit dans certains cas précis, lorsque la demande de la famille aboutit.

Des financements supplémentaires sont nécessaires afin de transposer les activités du projet à plus grande échelle à travers tout le pays et de garantir la mise à disposition d'un soutien juridique si nécessaire à l'étape de la demande initiale et pour tous les cas rejetés si nécessaire pour interjeter un recours.

Nom du projet : Projet de soutien au regroupement familial de la Croix-Rouge britannique

Organisation : Croix-Rouge britannique

Financement : financement principal émanant de la Croix-Rouge britannique, ainsi que de trusts et de fondations

Bénéficiaires : adultes et familles titulaires d'un statut de réfugié, titulaires d'une protection subsidiaire, et enfants non accompagnés

Calendrier : en cours

Personne à contacter : Emily Knox

Courriel : eknox@redcross.org.uk

Téléphone : +44 7738944630

Site internet : <https://www.redcross.org.uk/get-help/get-help-as-a-refugee>

Renforcement des capacités des prestataires d'aide juridique

En Belgique, le programme d'aide juridique en matière de regroupement familial du Centre fédéral pour la migration (Myria) facilite la procédure pour les bénéficiaires d'une protection internationale. Il se consacre à renforcer les capacités des acteurs de l'aide (juridique) et des avocats de terrain et à les soutenir. Dans ce contexte, Myria épaula un réseau d'acteurs de terrain qui travaillent régulièrement sur des affaires de regroupement familial, grâce à un service d'assistance (par téléphone/courriel), à la mise au point d'outils d'information (brochures, FAQ), et à l'organisation régulière de réunions de consultation avec ces acteurs (deux fois par an), ainsi que les autorités (une fois par an).

Le service d'aide dédié au regroupement familial est joignable deux fois par semaine par téléphone et tous les jours par courriel. Il apporte une aide aux acteurs et aux prestataires d'aide juridique de terrain tels que les tuteurs, les travailleurs sociaux, les avocats, les praticiens du droit, le personnel et les volontaires des ONG. En outre, Myria dispose également d'un service d'assistance général fourni par deux membres du personnel sur des questions générales de migration. Ce service s'adresse à la fois aux professionnels de terrain et aux bénéficiaires d'une protection internationale.

Les ressources humaines sont limitées à un expert appuyé par des membres du personnel de Myria qui gèrent les services d'assistance au titre de leurs fonctions générales au sein de l'organisation ; ils ne sont pas spécialisés en matière de regroupement familial.

Les activités politiques et de sensibilisation en matière de regroupement familial constituent la majeure partie d'un projet commun avec le HCR. Le service d'assistance et les réunions de consultation visent à recenser des difficultés rencontrées en droit et en pratique, qui sont mises en avant dans le cadre des activités politiques et de sensibilisation de Myria, dans l'optique de promouvoir des changements positifs et d'améliorer la qualité des procédures de regroupement familial.

Projet : Aide juridique apportée aux bénéficiaires d'une protection internationale en Belgique en matière de regroupement familial et de visas humanitaires

Organisations : Centre fédéral pour la migration (Myria), HCR Belgique

Financement: HCR Belgique

Bénéficiaires: bénéficiaires d'une protection internationale (statut de réfugié et protection subsidiaire), y compris les enfants non accompagnés titulaires d'une protection internationale

Calendrier: 2017-2019 (extension possible)

Personne à contacter: Astrid Declercq, responsable politique et conseillère juridique en matière de regroupement familial

Courriel: astrid.declercq@myria.be; en cas d'absence: myria@myria.be

Téléphone: +32 (0)2 212 30 00

Site internet: www.myria.be

Services juridiques adaptés aux enfants

Les enfants peuvent avoir une compréhension et une expérience restreintes des procédures juridiques. Il est donc important que tous les enfants, y compris ceux qui bénéficient de soins parentaux, se voient désigner un représentant légal pour toutes les étapes de la procédure, avec lequel ils pourront communiquer librement²⁰⁵. Conformément aux lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, la représentation légale qui leur est accordée dans les procédures de migration doit être accessible, adaptée à leur âge, pluridisciplinaire, efficace et conforme aux besoins des enfants, notamment en matière juridique²⁰⁶. Il peut s'avérer particulièrement difficile de travailler avec des enfants et de leur expliquer d'une manière adaptée à leur âge des procédures et des questions juridiques complexes relatives au regroupement familial. Dans la mesure où il peut s'avérer extrêmement long d'obtenir une décision, les professionnels doivent gérer prudemment les attentes des enfants, qui s'inquiéteront probablement pour leurs parents restés dans un camp de réfugiés ou dans une zone de conflits, et qui auront donc à cœur que leur cas soit traité rapidement.

Il conviendrait de garantir l'accès à l'aide juridique, en particulier dans les cas d'enfants non accompagnés et séparés, de sorte à garantir leurs droits et le respect des garanties tout au long de la procédure, ainsi que la prise en compte de leur intérêt supérieur. À cette fin, les prestataires d'aide juridique et les avocats commis d'office doivent travailler en proche collaboration avec les tuteurs ou l'autorité de tutelle et les enfants, conformément au cadre légal national, qui définit la représentation légale et les règles en matière de consentement des enfants. Les avocats commis d'office dans des cas d'enfants non accompagnés et séparés devraient avoir des connaissances spécifiques des droits des enfants et être compétents pour communiquer avec ces derniers.

Représentation et aide juridiques gratuites pour les enfants non accompagnés dans les procédures de regroupement familial

En Grèce, l'organisation SOS Villages d'enfants offre une aide juridique et des conseils gratuits à tous les enfants qui résident dans ses centres pour enfants non accompagnés, de sorte à les aider dans les procédures de regroupement familial.

205. Comité CDE, Observation générale n° 23, paragraphe 17(f).

206. Lignes directrices sur une justice adaptée aux enfants, section III, Principes fondamentaux et section IV, paragraphes 1 et 17.

L'aide juridique est conçue pour aider les enfants non accompagnés dans toutes les procédures juridiques, y compris le regroupement familial, les demandes d'asile en Grèce et dans quelques cas le rapatriement. Cette aide est fournie par des avocats spécialisés membres du personnel de SOS Villages d'enfants, qui participent à toutes les réunions du personnel interdisciplinaire.

Chaque enfant bénéficie d'un soutien et d'une aide juridique personnalisés en fonction de ce qui est nécessaire tout au long de la procédure, y compris une aide pour se préparer aux entretiens avec les autorités. Les avocats coopèrent avec les autorités publiques et d'autres parties prenantes afin de s'assurer que les enfants et leurs familles bénéficient d'un soutien approprié tout au long de la procédure et que leurs vulnérabilités sont prises en considération.

Toutes ces actions sont menées dans le cadre d'un environnement sûr (un programme de SOS Villages d'enfants qui leur offre un logement, ainsi qu'un soutien psychologique, éducatif et sanitaire) qui permet aux enfants d'avoir confiance dans les équipes de soutien et de rester impliqués dans la procédure. Cela contribue à décourager les enfants de continuer leur voyage de manière irrégulière vers d'autres pays et réduit ainsi les risques d'abus et d'exploitation.

Nom du projet : Programme d'intervention d'urgence de SOS Villages d'enfants international

Organisation : SOS Villages d'enfants Grèce

Financement : SOS Villages d'enfants international - Fonds de l'UE « Asile, migration et intégration »

Bénéficiaires : enfants non accompagnés accueillis dans les foyers de SOS Villages d'enfants

Calendrier : octobre 2016-2019

Personne à contacter : Kalliopi Gkliva, gestionnaire du programme d'intervention d'urgence

Courriel : popigkliva@sos-villages.gr

Téléphone : +30 210 3313661-3

Site internet : <http://www.sos-villages.gr/>

Services juridiques adaptés aux besoins des enfants

En Irlande, l'aide juridique d'État est disponible pour les demandes de protection internationale, mais pas pour les demandes de regroupement familial. Le Law Centre of the Immigrant Council of Ireland (ICI) fournit une représentation légale gratuite aux migrants et à leurs familles vivant en Irlande, en particulier aux personnes très vulnérables, par exemple les enfants réfugiés non accompagnés et les jeunes migrants durant la prise en charge et après celle-ci, y compris ceux qui atteignent l'âge de la majorité pendant la procédure d'asile ou de migration. Cette organisation emploie deux avocats à plein temps (avocats en activité) qui offrent une aide juridique et une représentation légale sur un large éventail de sujets, notamment, sans toutefois s'y limiter, le regroupement familial.

S'appuyant sur et assurant activement la promotion d'une coopération inter-institutionnelle entre les services de protection de l'enfance et les praticiens du droit, l'ICI fournit des services juridiques spécialisés et une représentation légale aux enfants et aux adolescents, quel que soit leur statut en matière de migration. L'ICI dispense également des formations à l'attention d'avocats et de travailleurs sociaux qui s'occupent d'enfants, en vue d'améliorer l'accès des enfants migrants à la justice en Irlande.

La plupart des cas sont renvoyés à l'ICI par son service d'information et d'assistance téléphonique ou au moyen de « filtres », principalement des professionnels qui travaillent directement avec le client en une autre capacité (médecin, travailleur social, défense des jeunes, etc.). L'Agence pour l'enfance et la famille (TUSLA), ainsi que le Service pour les enfants séparés, principalement responsables du logement et de la prise en charge des enfants non accompagnés, renvoient ces derniers vers l'ICI. Cette entité propose également des services juridiques aux enfants migrants pris en charge à la suite d'une intervention des services de protection de l'enfance.

Les services juridiques fournis comprennent :

- ▶ un entretien unique aux fins de conseils juridiques ;
- ▶ une représentation légale en matière administrative dans le cadre de la demande relative à l'immigration (en principe titre de séjour, regroupement familial, expulsion envisagée, citoyenneté) ;
- ▶ la procédure judiciaire devant les tribunaux supérieurs.

La principale difficulté dans le cadre de la fourniture de ce service tient aux ressources limitées qui restreignent la capacité de l'ICI à élargir son activité dans tout le pays et à fournir ces services à un plus grand nombre de personnes.

Nom du projet : Services juridiques et plaidoyers adaptés aux enfants et adolescents migrants

Organisation : Immigrant Council of Ireland (Independent Law Centre)

Financement : financement reposant à 100 % sur de petites subventions et des dons

Bénéficiaires : enfants réfugiés et migrants

Calendrier : 2016 en cours

Personne à contacter : Catherine Cosgrave, avocate en chef

Courriel : catherine@immigrantcouncil.ie

Téléphone : +353 1 6740202

Site internet : www.immigrantcouncil.ie/

Chapitre 8.

Aide visant à surmonter les obstacles pratiques dans les procédures de regroupement familial

Des obstacles pratiques et financiers entravent souvent les demandes de regroupement familial et limitent l'accès des demandeurs aux procédures y afférentes. Le prix global de la procédure est significatif, atteignant parfois plusieurs milliers d'euros. Ces coûts peuvent inclure des frais administratifs et de visa, les dépenses de traduction des documents présentés dans la demande, ainsi que les frais de voyage vers l'ambassade ou le consulat pertinent, qui ne se trouve parfois même pas dans le pays d'origine des membres de la famille. Ces derniers ont souvent besoin d'acquitter des frais supplémentaires liés au logement et au séjour sur le lieu de l'ambassade ou du consulat. Il est en outre fréquent que les demandeurs et les bénéficiaires prennent à leur charge les coûts liés aux tests ADN.

Il existe par ailleurs d'autres obstacles pratiques. Pour certains bénéficiaires, il n'est pas possible de passer les frontières et de voyager vers un pays tiers en vue des entretiens à l'ambassade ou du dépôt d'une demande de visa, pour des raisons liées aux documents de voyage, de sécurité et de sûreté, entre autres. Les exigences en matière de visa, des conditions sévères quant aux éléments de preuve et aux documents à fournir, sans oublier des délais courts, se muent en autant d'obstacles pratiques supplémentaires. Les pratiques choisies dans ce chapitre présentent différentes formes de soutien apporté pour surmonter ces difficultés.

Miles4Migrants

Miles4Migrants est une organisation à but non lucratif créée en septembre 2016 qui vise à financer les billets d'avion de personnes ayant déjà obtenu un visa au titre du regroupement familial. L'organisation collecte, auprès de donateurs privés, des « miles » dans le cadre des programmes de fidélité des compagnies aériennes. Les activités de l'organisation reposent principalement sur le volontariat.

Miles4Migrants est résolue à renforcer ses relations avec d'autres organisations à but non lucratif qui agissent « sur le terrain » et aident directement les réfugiés en les soutenant dans leurs démarches de regroupement familial. En coopération et en partenariat avec diverses entités qui aident les personnes dans le cadre des procédures de regroupement familial dans le monde entier, ces « miles » sont offerts à des personnes dépourvues des moyens de payer les billets d'avion nécessaires pour réunir leur famille.

Parmi les organisations partenaires, on recense « Together Now », une association caritative du Royaume-Uni, Caritas International Belgique, l'International Rescue Committee, et enfin « MORE Italia ». Cette dernière est également membre d'un réseau d'aide à l'intégration des réfugiés dans dix pays. À la fin du mois de juin 2019, l'organisation faisait état de 1 063 personnes réunies grâce à ce programme, soit 478 familles. L'organisation Caritas International Belgique à elle seule a permis de faire voyager 197 personnes et a ainsi réuni 60 familles.

Organisations : Miles4Migrants, Caritas International Belgique, Together Now, International Rescue Committee, MORE Italia

Financement : donateurs privés

Bénéficiaires : individus et familles bénéficiaires de visas de regroupement familial

Calendrier : en cours

Personne à contacter : Christine Pâquet, travailleuse sociale, Caritas International Belgique

Courriel : rfg@caritasint.be

Téléphone : +32 2 229 36 11

Site internet : <https://www.miles4migrants.org/>

Information et soutien aux bénéficiaires dans le pays d'origine ou dans des pays tiers

Lancé en 2016, le Programme d'aide aux familles (PAF) est financé par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères et mis en œuvre par l'OIM. Le PAF s'adresse aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire en Allemagne et aux membres de leur famille (migrants vulnérables), quel que soit leur statut dans le pays de résidence (pays d'origine ou tiers). Il a pour objet de les aider à se retrouver en Allemagne en les aidant dans le cadre des procédures de regroupement familial et de demandes de visa. Les familles sont ainsi dissuadées de faire appel à des filières de migration irrégulières et donc dangereuses. Elles sont protégées contre la désinformation et l'exploitation d'intermédiaires de visa et de réseaux de passeurs.

Avec des bureaux dans dix pays – Berlin (Allemagne); Istanbul (Turquie); Erbil (Irak); Kaboul (Afghanistan); Beyrouth (Liban); Amman (Jordanie); Le Caire (Égypte); Khartoum (Soudan); Addis-Abeba (Éthiopie); Nairobi (Kenya) –, le programme offre à la fois une aide en personne et à distance en fournissant, en temps opportun, des informations fiables et précises, ainsi que des services d'assistance en matière de visa dans les langues maternelles des personnes concernées.

Ces services fournissent une aide pour remplir les formulaires de demande de visa et vérifient la complétude des informations fournies, facilitent la prise de rendez-vous, l'enregistrement des données biométriques, les bilans de santé, tout comme les tests ADN. Ils proposent en outre une assistance aux enfants non accompagnés et aux personnes ayant de lourds besoins médicaux, donnent des cours et distribuent des manuels sur l'intégration.

Ces services sont adaptés aux enfants. Il existe des lignes directrices spécifiques consacrées à l'assistance apportée aux enfants et des formations dispensées sur la manière de mener des entretiens avec ces derniers. Dans chaque centre, il existe un point de contact pour les enfants (membres du personnel ayant une formation de travailleur social) qui peut être consulté, en cas de besoin. Quant aux enfants non accompagnés qui sollicitent le regroupement de leur famille en Allemagne, des garanties supplémentaires sont mises en place, notamment pour faciliter l'obtention d'une autorisation de sortie du territoire, le voyage, et accélérer la prise de rendez-vous avec l'ambassade, le cas échéant.

Ces bureaux sont accessibles aux personnes handicapées, disposent d'endroits adaptés aux enfants, de salles de prière et d'espaces privés pour les mères et leurs bébés. Enfin dans la mesure où 83 % des demandeurs sont des femmes, ces services d'assistance défendent une approche sensible à la dimension de genre.

Les coûts afférents aux procédures de regroupement familial sont à la charge des demandeurs. Cependant, lorsque ces derniers n'ont pas les moyens financiers nécessaires, l'OIM les dirige vers des ONG et des organisations (selon le contexte local) susceptibles de les aider à cet égard.

Le programme a contribué à réduire considérablement les temps d'attente dans de nombreux endroits. Néanmoins, la durée de la procédure de demande de visa varie encore de deux à douze mois selon la nationalité, le lieu du dépôt de la demande et le statut du regroupant en Allemagne.

Parmi les difficultés rencontrées dans le cadre de ce programme, on peut citer les changements intervenus dans le droit interne en matière d'exigences et de procédure de regroupement familial qui affectent le statut et le nombre de bénéficiaires dans les pays d'origine, ainsi que les politiques de quotas qui rallongent les périodes d'attente.

Nom du projet : Programme d'aide aux familles (PAF)

Organisations : ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, OIM

Financement : ministère fédéral allemand des Affaires étrangères

Bénéficiaires : les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire en Allemagne et les membres de leur famille, quel que soit leur statut dans le pays de résidence

Calendrier : mars 2016-décembre 2019 (extension possible)

Personne à contacter : Patrick Corcoran, spécialiste principal, Immigration & Visas

Courriel : pcorcoran@iom.int

Téléphone : +41 79 103 87 14

Site internet : <https://www.facebook.com/IOM.Family.Assistance.Programme/>; <https://fap.diplo.de>

Supprimer les obstacles financiers dus aux frais de voyage

L'Office suédois des migrations facilite le voyage vers la Suède aux fins de regroupement familial pour les membres de la famille nucléaire, à condition que le regroupant ait obtenu le statut de réfugié et satisfasse à certaines exigences, notamment le dépôt de la demande de regroupement familial dans un délai d'un an après l'obtention du statut de réfugié ou des conditions de ressources. L'OIM organise les voyages et seuls les frais liés au prix des billets d'avion sont couverts (les frais de visa, par exemple, ne le sont pas).

La Croix-Rouge suédoise complète ce programme en apportant un soutien financier aux familles nombreuses auxquelles le regroupement familial a été accordé, mais qui ne reçoivent pas d'aide de la part de l'Office suédois des migrations ou des services sociaux. La Croix-Rouge suédoise organise le voyage des membres de la famille concernés par l'intermédiaire de l'OIM. Chaque année, environ 950 personnes bénéficient de cette aide de la Croix-Rouge suédoise aux fins de regroupement familial.

Nom du projet: Services de regroupement familial

Organisations: Croix-Rouge suédoise, HCR, Swedish Refugee Advice Centre, OIM

Financement: Croix-Rouge suédoise (50 %), autorités suédoises – y compris le ministère de la Justice, le ministère des Affaires sociales et le Conseil suédois de protection de la santé et du bien-être (50 %)

Bénéficiaires: réfugiés et immigrés, quel que soit leur statut juridique

Calendrier: en cours

Personnes à contacter: Johanna Eriksson Ahlén et Nina Piquer

Courriel: Johanna.eriksson.ahlen@redcross.se et nina.piquer@redcross.se

Téléphone: +46 8 452 47 32 et +46 8 452 47 05

Site internet: <https://www.redcross.se/behavior-du-var-hjalp/flyktingar-och-migranter/familjeaterforening/>

Programme d'accompagnement complet pour les personnes éligibles au regroupement familial

Aux Pays-Bas, l'aide juridique dans le cadre du regroupement familial n'est disponible qu'au stade de l'appel, une fois que la demande a été rejetée. Si le dispositif d'aide juridique est financé par la Commission de l'aide juridique et le ministère de la Justice et de la Sécurité, les demandeurs sont tenus de s'acquitter d'une contribution liée au revenu d'un montant de 199 € par personne célibataire. Les demandeurs peuvent, de leur propre initiative ou avec l'aide du Dutch Council for Refugees (DCR), contacter un avocat membre de la Commission de l'aide juridique pour solliciter une assistance.

Dans ce contexte, le DCR apporte son aide dans le cadre de la procédure de regroupement familial à tous les adultes titulaires d'une protection internationale éligibles au regroupement familial au titre de la législation néerlandaise. Le DCR

leur apporte une aide juridique et pratique, les conseille sur la manière de remplir les formulaires, les informe, les assiste quant à l'obtention et à la traduction de documents officiels et autres documents pertinents, les assiste dans la rédaction de courriers et dans leurs contacts avec les ambassades néerlandaises à l'étranger. Le DCR aide les demandeurs dont la requête a été rejetée à trouver un avocat qui les assistera dans le cadre de la procédure d'appel, par l'intermédiaire du dispositif d'aide juridique financé par le Gouvernement néerlandais. Sous réserve du consentement de l'avocat chargé de l'affaire, le DCR continue, au stade de l'appel, à aider le demandeur en ce qui concerne la collecte des documents et les entretiens à l'ambassade.

Par ailleurs, les membres du personnel du DCR suivent activement la procédure, restent en contact avec le Service d'immigration et de naturalisation (INS) et l'ambassade au nom du demandeur tout au long de la procédure, aident ce dernier à fournir des informations supplémentaires (en l'interrogeant sur ses liens familiaux ou en rassemblant des preuves) et interviennent lorsque l'INS ne respecte pas les délais prescrits.

Dans quelques cas, le DCR peut partiellement prendre en charge les frais de voyage vers les Pays-Bas des membres de la famille et les aider à résoudre des questions pratiques au moment de leur arrivée, notamment le dépôt de demandes de prestations sociales et d'allocations, la souscription à une assurance-maladie, l'inscription auprès d'un médecin généraliste, d'un dentiste, ou encore l'inscription des enfants à l'école. Certains cas sont renvoyés au Fonds des réfugiés pour le regroupement familial en vue d'une assistance financière. Financé par le DCR et plusieurs fonds d'allocations sociales, le Fonds des réfugiés est géré au niveau régional et susceptible de prendre en charge les frais de voyage aux fins de regroupement familial, sur demande de titulaires d'une protection internationale dénués des ressources financières nécessaires. Cependant, cette aide pécuniaire ne couvre pas l'intégralité des frais. Les demandeurs doivent donc en prendre une partie à leur charge.

Nom du projet : Services de soutien au regroupement familial

Organisations : Dutch Council for Refugees (DCR), Service d'immigration et de naturalisation (INS)

Financement : Loterie postale nationale, ministère de la Justice et de la Sécurité, ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, communes et dons privés

Bénéficiaires : titulaires d'une protection internationale, c'est-à-dire du statut de réfugié ou d'une protection subsidiaire

Personnes à contacter : Stefanie Pijnenburg et Barbara Bierhuizen, conseillères juridiques

Courriel : spijnenburg@vluchtelingenwerk.nl et bbierhuizen@vluchtelingenwerk.nl

Téléphone : +31 20 3467200

Site internet : <https://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/procedures-wetten-beleid/gezinshereniging> ; dispositif d'aide juridique : <https://www.rvr.org/english>

Chapitre 9.

Garanties spécifiques adaptées aux enfants non accompagnés et séparés

L'intérêt supérieur de l'enfant doit constituer une considération primordiale dans toutes les décisions relatives au regroupement familial²⁰⁷. À cet égard, les droits et la protection des enfants doivent faire partie des éléments essentiels des politiques et des pratiques de regroupement familial.

Le chapitre 4 ci-dessus évoque des principes transversaux concernant les enfants réfugiés et migrants, tandis que le chapitre 6 explore les garanties procédurales générales, telles que la communication d'informations et l'aide juridique, qui doivent également être adaptées aux besoins des enfants.

Il est en outre essentiel que des garanties spécifiques s'appliquent aux enfants non accompagnés et séparés afin de répondre à leurs besoins et de prendre en considération leurs vulnérabilités. Le présent chapitre s'intéresse aux garanties telles que l'évaluation de l'intérêt supérieur de l'enfant dans le contexte du regroupement familial des enfants non accompagnés et séparés, ainsi qu'à la désignation de tuteurs indépendants et qualifiés. Le chapitre suivant poursuit avec une réflexion sur les éléments de l'intégration spécifiques aux enfants après le regroupement familial.

9.1. Intérêt supérieur de l'enfant en matière de regroupement familial

Garantir l'intérêt supérieur de l'enfant dans toutes les décisions afférentes au regroupement familial implique que les autorités compétentes mettent en place une procédure visant à déterminer cet intérêt lorsqu'elles statuent dans des cas de regroupement familial²⁰⁸. Les autorités doivent justifier leurs décisions (qu'elles soient positives ou négatives) et expliquer le rôle joué par l'intérêt supérieur de l'enfant dans le processus de décision ; ces motifs doivent figurer dans la réponse écrite à la demande de regroupement familial.

Le Comité CDE a rédigé des recommandations officielles sur la mise en œuvre de l'article 3 de la CDE, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant et la protection de l'enfance dans le cadre de la migration²⁰⁹. Pour les décisions relatives à des cas individuels, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être évalué et déterminé en tenant compte de la situation concrète de l'enfant concerné²¹⁰. Le Comité CDE estime que seul l'intérêt supérieur de l'enfant pourrait constituer un obstacle au regroupement

207. CDE, Article 3(1).

208. Pour plus d'informations sur le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, voir la section 4.1 ci-dessus.

209. Comité CDE, Observations générales nos 6, 14 et 23.

210. Comité CDE, Observation générale n° 14, paragraphe 32.

familial d'un enfant non accompagné ou séparé avec ses parents ou ses tuteurs légaux, en cas de séparation dans différents pays²¹¹. De plus, il insiste sur le fait que «dans le cas d'une décision qui aura un impact majeur sur un enfant», à l'instar du regroupement familial, il convient de prévoir un plus grand degré de protection et des procédures détaillées pour assurer la prise en considération de son intérêt supérieur²¹². Par conséquent, toute prise de décision doit impliquer un processus complet et formel d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Des acteurs tels que le HCR et l'Unicef ont rédigé des orientations pratiques en matière de procédure de détermination de l'intérêt supérieur (DIS) des enfants non accompagnés²¹³.

On estime que les éléments clés de la procédure de détermination de l'intérêt supérieur (DIS) sont les suivants :

- ▶ Cette procédure est établie dans le cadre de la prise de décision en matière de regroupement familial.
- ▶ Pour chaque étape, des procédures opérationnelles standard et des lignes directrices sont mises au point afin de clarifier le rôle et les responsabilités des acteurs concernés (par exemple, les services de tutelle, de protection de l'enfance, les autorités compétentes en matière de migration et d'asile, les acteurs de la santé, du logement et de l'éducation), les services de protection de l'enfance et les autorités de tutelle jouant le rôle principal²¹⁴.
- ▶ Elle garantit que les avis des enfants sont dûment pris en considération en fonction de leur âge, de leur degré de maturité et du développement de leurs capacités.
- ▶ L'autorité chargée de la DIS est clairement identifiée dans les législations et cadres politiques nationaux.
- ▶ La DIS implique une équipe pluridisciplinaire d'experts (des questions sociales et juridiques).
- ▶ La DIS prévoit une évaluation complète de la situation individuelle de l'enfant. Elle prend en considération l'intégralité de la situation, des besoins et des vulnérabilités de l'enfant et envisage les impacts à court et à long terme sur celui-ci.
- ▶ Les experts impliqués disposent de lignes directrices sur le type d'informations à recueillir et à examiner, outre le point de vue de l'enfant, ainsi que des outils d'évaluation et des lignes directrices générales.

HCR, «Principes directeurs relatifs à l'évaluation et la détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant», 2018

211. Comité CDE, Observation générale n° 6, paragraphe 81.

212. Comité CDE, Observation générale n° 14, paragraphe 20.

213. Principes directeurs du HCR de 2018, *op. cit.*, <https://bit.ly/2W1pVbr>; HCR-UNICEF, «SAIN & SAUF – ce que les États peuvent faire pour garantir l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés et séparés en Europe», octobre 2014 : <https://bit.ly/2MXgXd0>.

214. Pour plus d'information sur le rôle du tuteur en matière de regroupement familial, voir la section 9.2 ci-après.

Néanmoins, malgré les lignes directrices existantes, la mise en œuvre des procédures de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant s'avère difficile. En effet, celles-ci n'incluent pas toujours tous les éléments susmentionnés. Il arrive souvent que la DIS et ses résultats ne soient pas formellement motivés et que les possibilités de faire appel ou d'en demander le réexamen soient limitées. Parfois, la décision en matière de regroupement familial ne précise pas comment les résultats de la DIS ont été pris en considération ni comment ils ont influencé la décision finale²¹⁵.

Les exemples suivants traduisent des initiatives visant à établir ou à renforcer les procédures aux fins de la mise en œuvre du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la prise de décision en matière de regroupement familial et à protéger l'enfant.

Concevoir des outils d'évaluation et de détermination de l'intérêt supérieur de l'enfant aux fins du regroupement familial dans le cadre du Règlement de Dublin III

Le Service grec de l'asile a mis au point, en collaboration avec le HCR, le Bureau européen d'appui en matière d'asile (EASO), et d'autres acteurs pertinents, un formulaire d'évaluation de l'intérêt supérieur, ainsi qu'une liste récapitulative. Ces outils visent à faciliter tant la procédure DIS dans le cadre du Règlement de Dublin III que le regroupement familial d'enfants non accompagnés qui sollicitent une protection internationale en Grèce avec des membres de leur famille résidant dans un autre État membre de l'UE, lorsque cela correspond à leur intérêt supérieur.

Ce formulaire a été rédigé pour faciliter l'application appropriée du Règlement de Dublin III. Il sert d'outil pour aider les acteurs de la protection de l'enfance, ainsi que les unités «Dublin» à garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et facilite la coopération opérationnelle entre les acteurs pertinents en vue d'accélérer les procédures «Dublin».

Le formulaire d'évaluation de l'intérêt supérieur tend à recueillir des informations nécessaires au respect des critères énoncés dans le Règlement de Dublin III (par exemple, sur la présence des membres de la famille et sur leur titre de séjour dans d'autres États membres, sur leur relation avec l'enfant et sur leur capacité à s'en occuper) et à aider à les examiner. À cette fin, des entretiens sont menés avec tous les acteurs concernés, y compris l'enfant. Les documents pertinents doivent être fournis à l'appui des informations recueillies, notamment les papiers d'identité. Les acteurs ou les prestataires de services de protection de l'enfance qui prennent des enfants en charge sont appelés pour remplir le formulaire d'évaluation de l'intérêt supérieur et le transmettre à l'unité «Dublin», ainsi que pour vérifier les points de la liste récapitulative conçue pour contrôler la pratique des examinateurs. L'unité «Dublin» évalue ensuite les informations fournies au moyen du formulaire: s'il est jugé dans l'intérêt supérieur de l'enfant qu'il rejoigne un membre de sa famille ou un parent qui réside de manière régulière

215. Irish Refugee Council, «Durable Solutions for Separated Children in Europe», 2015; Chambre des Lords, Comité sur l'Union européenne, 2nd Report of Session 2016-17 (2016): «Children in crisis: unaccompanied migrant children in the EU», disponible à l'adresse: <https://bit.ly/2m2nc37>.

dans un autre Etat membre, elle demande à l'Etat membre concerné d'accepter le transfert de l'enfant non accompagné.

Les acteurs de la protection de l'enfance impliqués dans le processus ont fait état d'une difficulté : lorsque le transfert de l'enfant est refusé par l'Etat membre requis, la décision de refus n'explique pas souvent comment il a été tenu compte de l'intérêt supérieur de l'enfant ni le poids donné à la DIS réalisée en Grèce. Ainsi, il est nécessaire aussi de clarifier davantage le rôle des acteurs impliqués dans les formalités de détermination et d'évaluation menées par les autorités compétentes dans les Etats membres concernés et de renforcer le rôle des autorités nationales de protection de l'enfance dans la procédure de détermination.

Nom du projet : Formulaire d'évaluation de l'intérêt supérieur des enfants non accompagnés

Organisation : Service grec de l'asile (en coopération avec le HCR, EASO, OIM et Unicef)

Financement : sans objet

Bénéficiaires : enfants non accompagnés et séparés dont des membres de la famille se trouvent dans d'autres Etats membres de l'UE

Calendrier : depuis août 2018

Personnes à contacter : Dionysia Papailiou, chef de l'unité « Dublin », et Kostas Perezous, travailleur social principal spécialisé dans le traitement des dossiers « Dublin », coordinateur du groupe de travail de l'unité grecque « Dublin » consacré aux enfants non accompagnés

Courriel : d.papailiou@asylo.giov.gr et k.perezous@asylo.gov.gr

Téléphone : +30 210 6988755 (Dionysia Papailiou) +30 210 6988732 (Kostas Perezous)

Lien vers le formulaire d'évaluation de l'intérêt supérieur et la liste récapitulative :
http://asylo.gov.gr/en/?page_id=81

Dans le cadre des procédures de regroupement familial, les enfants, y compris non accompagnés, entrent souvent en contact avec des acteurs et des autorités n'ayant pas toujours l'expérience ni les compétences requises pour interagir avec eux, par exemple les services diplomatiques et consulaires. Il est essentiel de donner des orientations aux personnes qui sont en contact avec des enfants et de les former afin de garantir que la communication est adaptée, qu'ils sont traités de manière appropriée et que leur intérêt supérieur est respecté.

Lignes directrices à l'attention du personnel des ambassades et des services consulaires concernant les entretiens avec les enfants dans le cadre des procédures de regroupement familial

Dans le système d'asile néerlandais, des entretiens peuvent être menés pour confirmer les liens familiaux, parfois en complément des pièces justificatives ou des tests ADN. En principe, seuls les enfants âgés de plus de 12 ans peuvent être entendus. Ces entretiens se déroulent dans les ambassades ou dans les missions consulaires à l'étranger. Le 14 avril 2015, en réponse au rapport et aux recommandations du médiateur néerlandais pour les enfants, le Service d'immigration et de naturalisation (INS) a publié des lignes directrices visant à garantir que ces entretiens sont menés dans le respect des droits de l'enfant et qu'ils répondent

à ses besoins spécifiques. Tous les entretiens menés avec des enfants dans les ambassades et les missions diplomatiques appliquent les mêmes garanties.

Ces lignes directrices couvrent les aspects liés à l'information, au champ d'application, à la procédure, au lieu et à l'organisation de l'entretien. En début d'entretien, tous les participants sont présentés à l'enfant, qui est également informé :

- ▶ de la durée de l'entretien ;
- ▶ de son objet ;
- ▶ que la personne qui mène l'entretien n'est pas celle qui prend la décision ;
- ▶ que l'interprète est indépendant et n'a aucune influence sur la décision prise ;
- ▶ de l'obligation de confidentialité qui s'impose à toutes les personnes présentes ;
- ▶ que toutes les informations qu'il a fournies seront prises en considération ;
- ▶ que son état de santé est également pris en compte.

Au cours de l'entretien, la personne qui le mène applique des techniques correspondant à l'expérience de l'enfant. Aucune pression n'est exercée sur lui, les questions sont adaptées et tiennent compte de son âge. L'échange se déroule d'une manière adaptée à l'enfant.

L'une des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des lignes directrices tient à l'absence de formation du personnel des ambassades à la conduite des entretiens de manière adaptée à l'enfant et de cadres de suivi concernant l'application efficace des règles de fonctionnement.

Titre : Entretiens adaptés aux enfants à l'ambassade

Organisation : Gouvernement néerlandais (services diplomatiques)

Financement : Gouvernement néerlandais

Bénéficiaires : enfants de plus de 12 ans qui participent à des entretiens dans le cadre de la procédure de regroupement familial au sein des services consulaires ou des ambassades

Calendrier : depuis le 14 avril 2015

Personne à contacter : Eva Vervoort, conseillère au sein du Service d'immigration et de naturalisation (INS)

Courriel : ei.vervoort@ind.nl

Téléphone : +31 625685723

Lien vers les lignes directrices : https://ind.nl/Documents/WI_2015_1.pdf

9.2. Le rôle des régimes nationaux de tutelle dans l'application du droit à la vie familiale des enfants

Il est essentiel de disposer de régimes de tutelle efficaces pour garantir, protéger et promouvoir les droits des enfants non accompagnés et séparés dans le cadre de l'asile et de la migration et pour les soutenir dans l'exercice de leur droit à la vie familiale. Le rôle du tuteur est essentiel pour garantir la représentation légale de l'enfant, son droit d'être entendu dans les procédures de regroupement familial, la considération

primordiale de son intérêt supérieur et le respect des garanties procédurales²¹⁶. Le tuteur joue un rôle central en ce qu'il assure l'accès de l'enfant à l'information et à l'aide juridique, son bien-être tout au long de la procédure de regroupement familial et qu'il peut solliciter la recherche de sa famille en cas de besoin. Sans tuteur, un enfant risque de ne pas pouvoir exercer ses droits procéduraux et par exemple de ne pas être en mesure de demander un regroupement familial, en violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme²¹⁷.

Selon le Conseil de l'Europe, les États devraient se doter d'un régime de tutelle efficace qui tient compte des besoins spécifiques et de la situation des enfants non accompagnés et séparés dans le contexte de la migration, afin de protéger et de promouvoir leurs droits, et de garantir leur intérêt supérieur. Il convient de disposer d'un cadre législatif et réglementaire approprié pour s'assurer que de telles dispositions et mesures peuvent être prises, qu'un tuteur est nommé sans attendre et qu'il bénéficie des ressources et des attributions nécessaires pour protéger les droits et intérêts de l'enfant²¹⁸. La coopération des tuteurs avec les autorités compétentes et les prestataires d'aide juridique est essentielle pour protéger les droits de l'enfant. Les tuteurs facilitent l'accès des enfants non accompagnés et séparés à une aide et des conseils juridiques gratuits à tous les stades de la procédure²¹⁹.

Le régime national de tutelle et les tuteurs désignés ont souvent des difficultés à fournir des services de qualité, y compris en matière de regroupement familial. Les tuteurs désignés ne disposent pas toujours des connaissances, de l'expérience professionnelle et des capacités pour s'acquitter de leur rôle et de leurs responsabilités dans le cadre du regroupement familial des enfants non accompagnés, pour garantir leurs droits dans le cadre des procédures et les soutenir efficacement²²⁰.

Les exemples choisis dans cette section démontrent comment les régimes nationaux de tutelle peuvent accroître la capacité des tuteurs et les aider à répondre aux besoins des enfants non accompagnés dans les procédures de regroupement familial.

Établir des lignes directrices sur le rôle du tuteur dans les affaires de regroupement familial

Le Service belge de tutelle a développé des lignes directrices consacrées au rôle du tuteur dans le cadre de la procédure de regroupement familial. En vertu de celles-ci, ce rôle implique :

- d'informer l'enfant de sa dernière possibilité de demander le regroupement familial lorsque celui-ci s'est vu accorder une protection internationale, même lorsqu'il n'a jamais évoqué l'idée de retrouver sa famille ;

216. Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2019)11 du Comité des Ministres aux États membres sur un régime de tutelle efficace pour les enfants non accompagnés et les enfants séparés dans le contexte de la migration, (« Recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2019)11 »). Voir également FRA, « Handbook on guardianship systems for children deprived of parental care, with a special focus on child victims of trafficking », 2015 : <https://bit.ly/31sZvIO>.

217. *Rahimi c. Grèce*, n° 8687/08, 5 avril 2011, paragraphes 88 à 94 et 120.

218. Recommandation du Conseil de l'Europe CM/Rec(2019)11, section III.

219. Pour plus d'informations sur les services juridiques adaptés aux enfants, voir la section 7.2 ci-dessus.

220. Pour plus d'informations sur le rôle des tuteurs dans l'aide apportée aux enfants après le regroupement, voir le chapitre 10 ci-après.

- ▶ de donner des informations concernant le cadre juridique, la durée de la procédure, les coûts financiers pour lui, ses parents ou ses tuteurs légaux et de discuter de l'impact d'un regroupement familial pour l'enfant, par exemple, quant à son changement de statut (d'enfant non accompagné à enfant pris en charge au sein d'une famille);
- ▶ de faciliter la communication de l'enfant avec les autorités et les services compétents et de garantir qu'il dispose des informations nécessaires sur la procédure, une fois que ses parents ou ses tuteurs légaux ont déposé une demande de visa aux fins de regroupement familial en Belgique;
- ▶ d'entrer en contact avec les parents ou les tuteurs légaux (sous réserve du consentement de l'enfant) afin de les informer des procédures;
- ▶ d'aider l'enfant et ses parents ou ses tuteurs légaux à bénéficier d'une aide financière, pratique ou autre, par exemple en les dirigeant vers les autorités ou prestataires de services compétents;
- ▶ d'informer le Service de tutelle de l'arrivée des parents ou des tuteurs légaux, de leur transmettre la responsabilité de l'enfant et de s'assurer qu'ils sont conscients des conditions juridiques et sociales, ainsi que de la situation particulière de l'enfant en Belgique (informations et conseils).

Titre: Lignes directrices sur le rôle du tuteur dans les affaires de regroupement familial

Organisations: Service public fédéral Justice, Service de tutelle

Financement: Service de tutelle (budget régulier) - ministère de la Justice

Bénéficiaires: enfants non accompagnés relevant du Service de tutelle

Calendrier: en cours

Personnes à contacter: Elvire Delwiche, attachée; Na Young Christophe, attaché;

Courriel: elvire.delwiche@just.fgov.be; nayoung.christophe@just.fgov.be

Téléphone: +32 2 542 73 36; +32 2 542 74 33

Site internet: https://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne

Accompagnement et formation des tuteurs visant à améliorer et à soutenir la pratique du regroupement familial

Le Service belge de tutelle aide les tuteurs dans leur rôle en matière de regroupement familial de multiples façons, notamment au moyen d'un programme de formations, d'assistance et d'accompagnement.

a. Formation annuelle sur le regroupement familial: elle donne des informations et des lignes directrices sur la procédure de regroupement familial en Belgique et le rôle du tuteur tout au long de celle-ci. Cette formation représente également pour les tuteurs un forum de partage d'expériences, en la matière.

b. Service d'assistance pour les tuteurs: ces derniers peuvent appeler ou envoyer un courriel à un service d'assistance pour obtenir des informations et de l'aide

sur des aspects à la fois juridiques et pratiques des procédures de regroupement familial.

c. **Accompagnement individualisé** : des experts employés par le Service de tutelle sont détachés auprès des tuteurs (y compris les volontaires et les tuteurs indépendants) pour leur donner des conseils et les aider dans des cas spécifiques de regroupement familial.

d. **Accès à des conseils juridiques** : des experts juridiques du Service de tutelle donnent des conseils et apportent leur aide aux tuteurs, si nécessaire, dans des cas complexes de regroupement familial.

Le Service de tutelle offre ces services en coopération avec des ONG travaillant avec des tuteurs volontaires ou indépendants, à l'instar de Caritas International pour les tuteurs francophones, et de la Croix-Rouge flamande pour les néerlandophones. L'ensemble des activités est financé par le Service de tutelle.

Titre : Aide aux tuteurs

Organisations : Service public fédéral Justice, Service de tutelle, Caritas International, Croix-Rouge flamande

Financement : Service de tutelle (budget régulier) - ministère de la Justice

Bénéficiaires : tuteurs désignés par le Service de tutelle

Calendrier : en cours

Personnes à contacter : Elvire Delwiche, attachée ; Na Young Christophe, attaché ;

Courriel : elvire.delwiche@just.fgov.be ; nayoung.christophe@just.fgov.be

Téléphone : +32 2 542 73 36 ; +32 2 542 74 33

Site internet : http://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/kinderen_en_jongeren/niet-begeleide_minderjarige_vreemdelingen/

Agents spécialisés en « regroupement familial » pour les enfants non accompagnés

Aux Pays-Bas, le Service de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés (NIDOS) désigne des agents spécialisés pour aider les enfants dans les procédures de regroupement familial et les tuteurs. Ces agents disposent de connaissances spécialisées concernant le cadre et la procédure de regroupement familial.

Ces agents spécialisés :

a. remplissent la demande de regroupement familial, en étroite collaboration avec l'enfant et sa famille, leur expliquant notamment pour quelles raisons certaines choses ne peuvent pas être mises en place ;

b. travaillent en étroite collaboration avec les conseillers juridiques de Nidos et les tuteurs ;

c. informent les tuteurs des procédures et des exigences en matière de regroupement familial afin de renforcer la capacité de ces derniers à aider les enfants ;

d. ont accès à des services d'interprétation et de traduction nécessaires tout au long de la procédure de regroupement familial (les frais sont pris en charge par Nidos);

e. s'entretiennent régulièrement avec les agents des autorités nationales spécialisés en matière de regroupement familial au sujet de l'affaire et du suivi de la demande;

f. s'entretiennent régulièrement avec l'enfant pour l'informer de l'avancée de sa demande;

g. communiquent avec les bénéficiaires (les membres de la famille de l'enfant) dans le pays d'origine ou tout autre pays de résidence (État membre de l'UE ou pays tiers) et apportent leur aide le cas échéant (informations, assistance pratique, par exemple pour organiser les entretiens avec les ambassades, envisager les différentes possibilités de prise en charge des coûts y afférents, notamment les billets);

h. assurent une coopération régulière avec les autorités nationales compétentes, telles que le Service d'immigration et de naturalisation.

Le tuteur travaille en étroite collaboration avec les agents spécialisés et les conseillers juridiques tout au long de la procédure de regroupement familial, aide l'enfant à recueillir les documents requis, l'informe et facilite la communication avec l'agent spécialisé et les autorités compétentes.

Le tuteur présente l'agent spécialisé à l'enfant. Son rôle lui est clairement expliqué. C'est l'agent qui prend l'initiative dans le cadre de la procédure de regroupement, mais le tuteur reste informé et impliqué tout au long de celle-ci. L'agent gère toutes les actions dans le système client de Nidos. Pour toute question liée à la procédure de regroupement familial le concernant, l'enfant doit s'adresser directement à l'agent spécialisé.

Le nombre d'enfants dont chaque agent est responsable varie entre 40 et 50. À l'heure actuelle, six personnes exercent cette fonction.

Organisation : Service néerlandais de tutelle pour les réfugiés (Nidos)

Lieu : Pays-Bas

Calendrier : en cours

Financement : ministère de la Justice des Pays-Bas

Bénéficiaires : enfants non accompagnés et séparés placés sous la responsabilité de Nidos

Personne à contacter : Liedewij de Ruijter de Wildt, gestionnaire de projets européens, l.deruijterdewildt@nidos.nl; <https://www.nidos.nl/en/>

Chapitre 10.

Aide à l'intégration et au regroupement

La préservation de l'unité familiale implique de fournir à tous les membres de la famille, une fois réunis, un soutien adéquat, un statut et des avantages similaires²²¹. Le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant exige l'établissement d'un environnement sûr qui contribue à son développement²²².

Le Conseil de l'Europe encourage ses États membres à veiller à la bonne intégration des réfugiés en partageant leurs expériences en matière d'intégration de primo-arrivants et à promouvoir cette intégration comme un bien public dans lequel il vaut la peine d'investir²²³. La directive sur le regroupement familial prévoit des mesures visant à promouvoir l'intégration des titulaires d'une protection internationale, notamment l'accès à l'éducation, à un emploi salarié ou à une activité indépendante, à l'orientation, à la formation, au perfectionnement et à la reconversion professionnels²²⁴.

Afin de faciliter l'intégration de la famille réunie, diverses mesures pourraient être mises en place dans le cadre de la procédure de regroupement, puis une fois que la famille s'est retrouvée. Le présent chapitre donne des exemples de mesures d'intégration avant l'arrivée, de mesures d'assistance à l'arrivée et de mesures spécifiques aux enfants pour garantir leur intérêt supérieur et leur bien-être.

Mesures d'intégration préventives dans le pays tiers ou d'origine avant l'arrivée

Le Programme d'aide aux familles (PAF), lancé en 2016 par l'OIM, en collaboration avec le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, visait à répondre à une augmentation des demandes de regroupement familial émanant de ressortissants syriens et irakiens réfugiés ou bénéficiaires d'une protection subsidiaire

221. HCR, Conclusion du Comité exécutif N° 24 (XXXII), 1981, Regroupement des familles, AGONU, Doc N° 12A (A/36/12/Add1); Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, Recommandation Rec(2002)4 sur le statut juridique des personnes admises au regroupement familial, paragraphe II.1; APCE, Résolution 2243 (2018) Regroupement familial des réfugiés et des migrants dans les États membres du Conseil de l'Europe.

222. Pour plus d'informations sur l'intérêt supérieur de l'enfant, voir les sections 4.1 et 9.1 ci-dessus.

223. APCE, Résolution 2176 (2017) « L'intégration des réfugiés en période de fortes pressions : enseignements à tirer de l'expérience récente et exemples de bonnes pratiques ».

224. Directive sur le regroupement familial, Article 14.

en Allemagne. Il a ensuite été étendu à toutes les personnes éligibles au regroupement familial dans ce pays. Il offre une assistance en personne en vue de préparer les familles à leur arrivée et à leur intégration dans la société allemande.

Des centres d'assistance sont établis dans plusieurs pays tiers et d'origine (Turquie, Liban, Jordanie, Irak, Égypte, Afghanistan, Soudan, Kenya et Éthiopie) et disposent d'un accès adapté aux personnes handicapées. Les services sont fournis selon une démarche sensible à l'âge, au genre et à la culture. Des espaces dédiés aux enfants, des salles de prière et des espaces privés pour les mères et leurs bébés sont aménagés.

Jusqu'en septembre 2018, des cours d'intégration étaient assurés par des médiateurs interculturels ayant vécu en Allemagne. Ils se concentraient sur différents sujets : comment s'intégrer en Allemagne, apprendre l'allemand, connaître et protéger ses droits, vivre ensemble, les enfants, la santé, l'intégration sur le marché du travail allemand, se déplacer en Allemagne, achats et gestion des déchets en Allemagne, la religion, devenir un membre actif de la société allemande, la société allemande et les migrants, enfin les contacts d'urgence, d'assistance médicale, de soutien familial, d'aide à l'intégration. En outre, l'OIM met à disposition en arabe un manuel complet sur l'intégration.

Parmi les difficultés rencontrées pendant la phase de mise en œuvre, on peut citer l'insécurité dans certains contextes opérationnels, les difficultés initiales rencontrées pour prendre contact avec les familles, les changements apportés au cadre législatif allemand et restreignant le regroupement familial pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire et la mise en place de quotas de bénéficiaires.

Ce programme, mené à bien par environ 130 personnes, a contribué à réduire les délais des procédures de demande de visa. Selon l'OIM, plus de 250 000 personnes ont bénéficié d'une aide depuis 2016. Environ 65 000 familles ont été soutenues dans le dépôt de leur demande de regroupement familial.

Nom du projet : Programme d'aide aux familles (PAF)

Organisation : Organisation internationale pour les migrations (OIM)

Lieu : pays tiers et pays d'origine

Calendrier : mars 2016-décembre 2019 (extension possible)

Financement : ministère fédéral allemand des Affaires étrangères

Bénéficiaires : les réfugiés et bénéficiaires d'une protection subsidiaire en Allemagne et les membres vulnérables de leur famille, quel que soit leur statut dans le pays de résidence

Personne à contacter : Patrick Corcoran, spécialiste principal, Immigration & Visas

Courriel : pcorcoran@iom.int

Site internet : <https://www.facebook.com/IOM.Family.Assistance.Programme/> ; <https://bit.ly/31tIGHj>

Mesures d'intégration à l'arrivée

Afin d'aider au mieux les familles une fois réunies, la Croix-Rouge britannique a mis au point en 2013 un « Service d'intégration dans le cadre du regroupement familial ». Ce programme d'intégration a été lancé à Glasgow (Écosse). Grâce à des fonds de l'UE (FAMI), il a été étendu à huit villes en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord. Ce programme promeut une approche transversale et commence effectivement le jour de l'arrivée des membres de la famille. Dans le cadre d'une démarche d'intégration préventive et dès l'arrivée, environ 90 % des familles réunies en Écosse sont dirigées vers ce service par l'intermédiaire du programme de rétablissement des liens familiaux de la Croix-Rouge. Cela permet au service d'intégration familiale de prendre des mesures préventives avec le regroupant en vue de préparer l'arrivée des membres de sa famille. Tout ce qui a trait à l'organisation du voyage et à la préparation de l'arrivée doit être effectué dans un délai de 30 jours, correspondant à la durée de validité du visa aux fins du regroupement familial. Avant l'arrivée, le Service d'intégration dans le cadre du regroupement familial reçoit également des informations sur la composition de la famille, ses besoins et la date de son arrivée. Cela permet de faciliter l'aide sociale apportée lors de la phase initiale d'aide à la famille. D'autres familles peuvent être dirigées vers le Service d'intégration dans le cadre du regroupement familial par des avocats ou le contacter elles-mêmes.

Cette entité fournit différents types de services : une assistance individualisée, de groupe et des cours d'anglais. Elle s'appuie sur trois piliers essentiels des pratiques et des politiques d'intégration en Écosse : l'apprentissage et l'influence, l'autonomie et l'aide sociale.

L'assistance individualisée implique une évaluation de la vulnérabilité, menée à bien pour explorer plus avant les besoins de la famille en fonction de sa composition, de ses besoins en termes sanitaires, de questions de protection et de la durée de la séparation. Le travailleur social œuvre avec une famille en vue d'établir un plan d'intégration s'inscrivant dans une démarche sensible à la dimension de genre, en particulier pour soutenir les femmes ayant survécu à des mutilations génitales. Ce plan d'intégration est adapté et vise à inclure les préoccupations liées à la protection et au bien-être, les problèmes physiques et de santé.

Des protocoles de coopération avec les autorités locales du ministère du Logement, le ministère du Travail et des Retraites et le Gouvernement écossais garantissent la sécurité des familles, leur accès à des services de santé, d'éducation, d'aide publique et de logement.

D'autres mesures d'intégration sociale correspondent à une deuxième étape et consistent en une aide fournie dans le cadre d'un travail de groupe comme des cours de langues et le développement de réseaux. Trois modèles d'aide à l'intégration sociale s'appliquent et se concentrent sur les liens familiaux, les liens au sein de la communauté d'origine et les liens avec la communauté d'accueil. Par ailleurs, des séances d'orientation sont organisées sur différents sujets, à l'instar des transports publics, de la parentalité, d'une alimentation saine, des systèmes éducatifs, du droit, de la sécurité de la communauté et de la gestion des finances. Des séances mixtes ou distinctes sont organisées sur des questions spécifiques

de bien-être. Des échanges culturels entre les familles réunies et les membres de la communauté locale d'accueil sont organisés, par exemple un séjour de trois jours qui donne l'occasion aux participants de se familiariser avec une langue et des compétences nouvelles. La démarche d'intégration préventive et, dès l'arrivée, le suivi individualisé et le soutien de groupe, améliorent l'intégration dans le pays d'accueil.

Au titre de ce programme, plusieurs partenariats ont été mis en place avec des agences gouvernementales et des autorités locales afin d'améliorer l'accès aux allocations sociales, notamment :

- ▶ une procédure accélérée mise au point par le ministère du Travail et des Retraites ;
- ▶ une allocation de crise pour les familles réunies créée en avril 2018 et disponible au moment de l'arrivée.

Au cours des deux dernières années, environ 300 personnes ont profité de ce programme d'intégration. Les familles avec enfants représentent environ la moitié des bénéficiaires.

Parmi les difficultés rencontrées, on recense la gestion et le respect du délai de 30 jours pour organiser le voyage et préparer l'arrivée. L'existence de l'unité familiale dépend de la nature et de la durée de la séparation. Il est également important d'impliquer toute la famille dans la prise de décision, compte tenu de la dépendance juridique et sociale de celle-ci par rapport au réfugié regroupant. Des difficultés particulières peuvent survenir en cas de violences domestiques ou de détérioration des relations familiales, susceptibles de mettre en péril le statut reconnu aux membres de la famille. Tout retard en matière d'accès à un logement peut produire un impact global sur l'intégration. Il s'avère enfin essentiel que toute la famille bénéficie de manière égale d'un accès à des possibilités éducatives.

Nom du projet : Service d'intégration dans le cadre du regroupement familial

Organisation : Croix-Rouge britannique

Lieu : Royaume-Uni

Calendrier : de 2013 à 2020

Financement : Fonds européen d'intégration, Grande Loterie et Fonds de l'UE « Asile, migration et intégration »

Bénéficiaires : toutes les familles de réfugiés

Personne à contacter : Phil Arnold, responsable de l'aide aux réfugiés, Croix-Rouge britannique

Courriel : parnold@redcross.org.uk

Informations supplémentaires : <https://www.redcross.org.uk/family-reunion-integration-service> ;

« Voices of Strength and Pain : impacts of separation, loss and trauma on reuniting refugee families », <https://www.redcross.org.uk/-/media/documents/about-us/research-publications/refugee-support/british-red-cross-voices-of-strength-and-pain.pdf> ;

« We Started Life Again : integration experiences of refugee families reuniting in Glasgow, Research report », 2015, <https://www.refworld.org/pdfid/560cde294.pdf>.

Soutien aux enfants

Le rôle des tuteurs se révèle primordial dans la préparation et l'accompagnement de l'enfant en vue de sa réintégration dans sa famille, par suite d'un regroupement familial avec ses parents ou ses tuteurs légaux²²⁵. Les membres de la famille primo-arrivants auront nécessairement besoin d'informations concernant leur nouveau pays et d'une aide pour s'intégrer. Ils auront également besoin d'informations sur l'enfant et sa vie dans le pays, par exemple au sujet de l'école, des objectifs de l'enfant et de ses relations.

Il est important de considérer que les enfants non accompagnés et leurs parents ou tuteurs légaux peuvent avoir été séparés pendant de longues périodes. Il est donc possible qu'ils aient changé depuis lors, en raison de leur expérience ou de leur âge. Ces changements peuvent avoir une incidence sur leur relation avec les membres de leur famille. De surcroît, le plus souvent les primo-arrivants font face à des difficultés d'intégration dans leur nouvelle société, ce qui peut avoir un impact sur leur comportement à l'égard de l'enfant et sur leur capacité à comprendre ses besoins et à y répondre. Il est également essentiel de se pencher attentivement sur d'éventuels antécédents de violence domestique et d'abus. À cet égard, les tuteurs peuvent :

- a. préparer l'enfant et les parents ou les tuteurs légaux au regroupement familial (par exemple, en leur parlant des éventuelles difficultés auxquelles ils pourraient faire face) ;
- b. soutenir les parents à leur arrivée (leur donner des informations sur l'enfant et ses besoins ; leur offrir des conseils sur leur rôle et leurs responsabilités en tant que parents ; leur apporter un soutien pratique en termes d'intégration, notamment les diriger vers les autorités ou les prestataires de services pertinents) ;
- c. superviser et aider la famille pendant un certain temps, en coopération avec les services sociaux compétents, s'assurer que les parents sont effectivement en mesure de s'acquitter de leur rôle et de prendre soin de l'enfant et atténuer les risques de négligence, de violence ou d'abus. Une telle pratique permettra également à l'enfant, avec l'aide de son tuteur désigné, d'engager progressivement une relation de confiance avec ses parents ou ses tuteurs légaux.

Soutenir l'enfant et garantir son intérêt supérieur et son bien-être

Aux Pays-Bas, le service de tutelle pour les enfants non accompagnés et séparés (Nidos) soutient les enfants après l'arrivée de leur famille et s'assure que la responsabilité parentale peut être rendue aux parents dans les meilleures conditions. Les conditions d'accueil de la famille sont également prévues avant l'arrivée.

Après l'arrivée des membres de la famille de l'enfant aux Pays-Bas, ces derniers sont adressés à un centre d'accueil. L'enfant y vivra avec ses parents. En vertu de la législation néerlandaise, l'enfant et ses parents ont l'obligation légale de vivre ensemble pendant au moins un an après l'arrivée de la famille, sauf lorsque

225. Pour plus d'information sur le rôle des tuteurs dans les procédures de regroupement familial, voir chapitre 9.2 ci-dessus.

l'enfant va à l'école loin du lieu de résidence des parents. La famille tout entière reste dans ce centre d'accueil jusqu'à ce que la ville leur fournisse un logement.

La tutelle mise en place par Nidos se poursuit pendant au moins trois mois. Au cours de cette période, Nidos s'assure du bien-être de l'enfant et de la situation de la famille afin de vérifier qu'il est possible de transférer aux parents la responsabilité parentale dans l'intérêt supérieur de l'enfant, au besoin, en consultation avec un éthologue. La famille est également informée de la procédure de regroupement familial. Des entretiens sont organisés (au moins une fois par mois) avec la famille, avec l'enfant et avec l'enfant et les parents.

Une fois qu'il est établi que la responsabilité parentale peut être transférée, une demande contenant l'avis de deux autres personnes (un médecin, un professeur ou un travailleur social) est déposée par Nidos. Un tribunal rend alors une décision déchargeant Nidos de cette responsabilité dans un délai de trois mois. Dans l'ensemble, la durée moyenne du transfert de la responsabilité aux parents s'élève à environ six mois (incluant le suivi et la procédure de renvoi).

En 2018, 400 décisions ont été prises en matière de transfert de la responsabilité parentale, dont la majorité concernait une situation de regroupement familial. Le maintien de la tutelle de Nidos permet d'apporter un soutien aux parents, des informations au sujet de l'enfant et de ses besoins, de leur rôle et de leurs responsabilités en tant que parents. Une telle pratique permet également à l'enfant, avec l'aide de son tuteur désigné, d'engager progressivement une relation de confiance avec ses parents ou ses tuteurs légaux.

Organisation : Nidos (service néerlandais de tutelle pour les réfugiés)

Lieu : Pays-Bas

Calendrier : en cours

Financement : ministère de la Justice des Pays-Bas

Bénéficiaires : enfants non accompagnés et séparés, placés sous la responsabilité de Nidos

Personne à contacter : Liedewij de Ruijter de Wildt, gestionnaire de projets européens, l.deruijterdewildt@nidos.nl ; <https://www.nidos.nl/en/>

Chapitre 11.

Coopération

La coordination s'avère essentielle à la mise en œuvre effective du regroupement familial. En réalité, la coopération entre plusieurs acteurs fait partie des éléments notables des différents exemples choisis dans le présent manuel. Le Conseil de l'Europe définit la coopération transversale comme une coopération complémentaire qui implique des représentants de différents secteurs, à l'instar du gouvernement, d'institutions gouvernementales, de la société civile, d'entreprises et des médias. L'objet est de coordonner les activités entre divers partenaires afin d'atteindre un objectif d'une manière plus efficace, cohérente, synergique et coordonnée²²⁶.

Ce dernier chapitre met en exergue certaines caractéristiques, forces et difficultés de la coopération constatées dans le domaine du regroupement familial. Dans l'ensemble, il est fait état de plusieurs sortes de coopérations, par exemple, entre les institutions de l'État et des organisations intergouvernementales ou des ONG, entre plusieurs ONG et enfin entre un plus large éventail d'acteurs (« multipartite »). Les domaines dans lesquels on constate une coopération visent à localiser la famille, à surmonter des obstacles pratiques et à déterminer l'intérêt supérieur de l'enfant. Les principales caractéristiques d'une coopération fructueuse semblent comprendre des structures claires alliées à une certaine flexibilité, ainsi qu'une complémentarité avec divers partenaires, dans le sens où chacun est susceptible de posséder des compétences et des infrastructures distinctes, qui se complètent entre elles.

Collaboration entre les institutions de l'État et les organisations internationales

Une telle collaboration peut avoir trait au financement ou à la coopération opérationnelle sur le terrain. À titre d'exemple, le Programme d'aide aux familles de l'OIM est financé par le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères (voir les exemples aux chapitres 8 et 10). Par ailleurs, l'OIM apporte également un soutien pratique au sein des représentations consulaires allemandes sur le terrain, par l'intermédiaire de centres d'aide, de services de bus au départ de celles-ci et une aide fournie en amont des entretiens par des représentants de l'OIM déployés auprès des représentations consulaires concernées. Une première difficulté à surmonter pour organiser cette coopération tenait au grand

226. Partenariat entre la Commission européenne et le Conseil de l'Europe en matière de jeunesse, « Guidelines on working with young refugees and migrants. Fostering cross-sectoral co-operation », 2018, p. 14, <https://bit.ly/2o7Y4vA>.

nombre de services de visa impliqués, du fait du nombre de pays dans lesquels le programme d'aide aux familles est mis en œuvre. Cela impliquait une certaine flexibilité et une coordination accrue entre les deux partenaires, afin d'aboutir à des processus de travail efficaces. Une importante force dont il est fait état est que la coopération entre plusieurs services de visa au sein d'un même programme permet d'aligner les procédures.

En Belgique, le Centre fédéral pour la migration (Myria) et le HCR mènent un projet en partenariat en vue de faciliter le regroupement familial des bénéficiaires d'une protection internationale depuis 2017 (voir l'exemple au chapitre 7). Outre le financement apporté par le HCR à Myria, ces deux partenaires travaillent main dans la main à la rédaction de recommandations politiques rassemblées dans une note d'analyse conjointe.

En Grèce, dans le cadre de la recherche d'enfants non accompagnés, la loi n° 4 540 prévoit une coopération entre les autorités gouvernementales compétentes et des organismes agréés, tels que la Croix-Rouge grecque et l'OIM. En particulier, la Direction générale des travaux de recherche travaille en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), le Réseau international des services de recherche, ainsi qu'avec des organisations internationales et des organisations publiques ou privées à l'étranger. La collaboration avec l'OIM est particulièrement pertinente dans les cas où il est probable que la famille d'un enfant non accompagné se trouve dans son pays d'origine. La coopération entre l'État et des organismes agréés n'a pas encore été officialisée.

La loi géorgienne sur la protection internationale crée un mécanisme de coopération entre le ministère d'État et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) en matière de regroupement familial des titulaires d'une protection internationale. Si un tel mécanisme peut être déclenché sur demande d'un titulaire d'une protection internationale, aucun cas n'a, à ce jour, été recensé depuis l'entrée en vigueur de la loi.

Collaboration entre organisations non gouvernementales

En Belgique, une fois les visas aux fins de regroupement familial avec un réfugié obtenus, un partenariat entre Caritas International Belgique et Miles4Migrants aide à financer les billets d'avion grâce aux « miles » donnés par des donateurs privés (voir l'exemple au chapitre 8). Il est indiqué que dans l'idéal, un plus grand nombre d'organisations devraient s'intéresser à ce genre de partenariat avec Miles4Migrants, dans la mesure où les moyens de Caritas sont limités.

Coopération multipartite

Dans plusieurs pays, il existe des coopérations multipartites, qui impliquent notamment des institutions de l'État, des organisations internationales, ainsi que des ONG.

En Géorgie, la Commission nationale sur les questions de migration a mis en place des groupes de travail mixtes, c'est-à-dire rassemblant des représentants d'ONG et d'organisations internationales, lorsque leur expertise est pertinente. Ces groupes de travail ont abordé diverses questions liées au regroupement familial, à l'instar de son introduction dans les lois sur la citoyenneté et la protection internationale. Ces espaces de dialogue ont le potentiel de prévenir toute redondance et tout malentendu entre les différentes parties prenantes.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se compose du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), de la Fédération internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, et de 191 sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le réseau opérationnel mondial du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge représente un atout important. Le CICR offre une assistance et des conseils techniques en vue d'aider les autorités et les autres entités à s'acquitter de leur travail en matière de regroupement familial, faisant ainsi attention à la présence et à la capacité des autres acteurs. Il collabore avec des organisations qui ont l'habitude de travailler avec des migrants. À titre d'exemple, en ce qui concerne les réfugiés, le HCR, l'OIM et les ambassades concernées sont susceptibles d'apporter leur aide dans le cadre du regroupement familial et s'associent également, si nécessaire, aux sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Chaque société nationale a la possibilité de déterminer son degré d'implication dans le regroupement familial, ce qui peut supposer de s'impliquer directement dans la procédure ou de se contenter de rediriger les personnes vers les autorités compétentes. Par exemple, la Croix-Rouge croate s'investit dans la recherche des membres de la famille sur le territoire de l'UE et apporte ainsi son aide à l'unité «Dublin» croate.

ANNEXE – Aperçu des dispositions les plus pertinentes en matière de regroupement familial

Instruments juridiques pertinents

Principes relatifs aux droits de l’homme et aux droits des enfants

Intérêt supérieur de l’enfant Dans tous les actes relatifs aux enfants, l’intérêt supérieur de l’enfant doit être une considération primordiale.	Article 3 CDE Article 24(2) Charte de l’UE
Interdiction de la discrimination Les États s’engagent à respecter tous les droits et libertés reconnus dans les instruments pertinents et à les garantir, sans distinction aucune.	Article 14 CEDH Article 2 DUDH Article 2(1) PIDCP Article 2(2) PIDESC Article 2 CDE
Droit de l’enfant d’être entendu Les États parties garantissent à l’enfant le droit d’exprimer librement son opinion sur toute question l’intéressant.	Article 12 CDE
Droit à la vie, à la survie et au développement Reconnaissance du droit inhérent à la vie et, dans toute la mesure du possible, garantie du droit à la survie et au développement de l’enfant.	Article 6 CDE
Droit à un recours effectif L’accès aux recours effectifs des justiciables dont les droits de l’homme ont été violés est essentiel.	Article 13 CEDH Article 2 PIDCP Article 47 Charte de l’UE

Vie familiale

Droit au respect de la vie familiale Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance.	Article 8 CEDH Article 12 DUDH Article 17 PIDCP Article 16 CDE Article 14 CIPTM Article 7 Charte de l'UE
La famille comme élément fondamental de la société La famille est l'élément naturel et fondamental de la société et a droit à la protection. <ul style="list-style-type: none">• Droit de se marier et de fonder une famille• Droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux• Droit de ne pas être séparé de ses parents contre leur gré• Droit d'entretenir des relations personnelles avec ses parents en cas de séparation	Principe 16 et article 16 CSER Article 16(3) DUDH Article 23 PIDCP Article 10(1) PIDESC Article 44(1) CIPTM Articles 16(1) DUDH, 23(2) PIDCP Article 7 CDE Article 9(1) CDE Article 9(3) CDE

Regroupement familial

Droits de l'homme	
Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant Obligation procédurale de traiter rapidement les demandes de regroupement familial Obligation d'éviter toute conséquence préjudiciable pour les membres de la famille Obligations spécifiques eu égard aux enfants réfugiés ou demandeurs d'asile Charte sociale européenne révisée Obligation de faciliter le regroupement familial pour les travailleurs étrangers Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille Obligation de faciliter le regroupement familial	Article 10(1) Article 10(1) Article 22 Article 19(1)(6) Article 44(2)

Droit international relatif aux réfugiés	
Acte final de la Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides, 25 juillet 1951 Assurer le maintien de l'unité de la famille du réfugié, notamment dans le cas où le chef de famille a réuni les conditions voulues pour son admission dans un pays et assurer la protection des réfugiés mineurs, en particulier des enfants non accompagnés et des filles.	Recommandation B (« Principe de l'unité de la famille »)
Droit de l'Union européenne	
Directive sur le regroupement familial Définition de la famille (bénéficiaires) Procédure d'évaluation des demandes Conditions de fond du regroupement familial Regroupement familial des réfugiés Règlement de Dublin III (UE) Critères afférents aux : Mineurs non accompagnés Membres de la famille qui sont bénéficiaires d'une protection internationale Membres de la famille qui sont demandeurs d'une protection internationale	Article 4 Article 5 Article 7 Article 12 Article 8 Article 9 Article 10

A la suite de l'augmentation rapide du nombre de migrants et de réfugiés ces dernières années, de nombreux enfants et leurs familles ont fait l'expérience de la séparation. Les États membres sont liés par diverses obligations en matière de regroupement familial, et le regroupement des enfants réfugiés et migrants avec leurs familles s'est révélé complexe à réaliser. Ce manuel est un guide pratique portant à la fois sur les normes juridiques clés et sur les pratiques prometteuses en matière de regroupement familial et de restauration des liens familiaux.

Cette publication s'adresse aux législateurs et aux praticiens du droit. Elle est conçue comme un ouvrage de référence pour élaborer des formations, nourrir l'assistance technique et les projets de coopération, et inspirer de nouvelles pratiques pour et avec les administrations publiques et les institutions pertinentes. Cet ouvrage se concentre sur le regroupement familial des enfants dans le contexte des migrations internationales et, plus particulièrement, sur les possibilités de réunification pour les enfants migrants et réfugiés non accompagnés et séparés de leurs familles. Il présente un état des lieux des principes juridiques des droits de l'homme, des droits de l'enfant, du droit des réfugiés et du droit de l'Union européenne en matière de regroupement familial, puis analyse les caractéristiques essentielles des procédures de regroupement familial, illustrées par des exemples prometteurs de dispositions légales et de pratiques. Ce manuel contribue à atteindre les objectifs du Plan d'action du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants réfugiés et migrants en Europe (2017-2019).

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE